

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Oscar W. Gabriel

Politische Partizipation  
und kommunale Politik

Hans Jörg Siewert

Soziale und kulturelle Aufgaben  
der Stadterneuerung

Hiltrud Naßmacher

Kommunale Gewerbepolitik

B 29/88  
15. Juli 1988

Oscar W. Gabriel, Dr. rer. pol. habil., geb. 1947; Studium der Sozialwissenschaften an den Universitäten Mainz und Hamburg; 1983 Habilitation für das Fach Politikwissenschaft an der Universität Mainz; Privatdozent und Akad. Oberrat am Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz. Arbeitsgebiete: Theorien und Methoden der empirischen Politikwissenschaft; Politische Soziologie westlicher Demokratien; Kommunalpolitik.

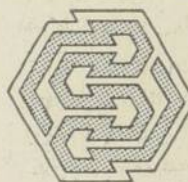
Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Grundkurs Politische Theorie, Köln-Wien 1978; (Hrsg.) Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983; (zus. mit Peter Haungs und Matthias Zender) Opposition in Großstadtparlamenten, Melle 1984; Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1986, sowie zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften.

Hans Jörg Siewert, Dr. rer. soc., geb. 1945; Studium an den Universitäten Tübingen und Köln; wiss. Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik; seit 1986 Leiter des Referates „Soziale und kulturelle Aspekte der Stadterneuerung“ im Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Düsseldorf.

Veröffentlichungen u. a.: Lokale Elitesysteme — Ein Beitrag zur Theoriediskussion in der Community-Power-Forschung und ein Versuch zur empirischen Überprüfung, Königstein 1979; (zus. mit H.-G. Wehling) Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart 1987<sup>2</sup>; (zus. mit H. Kunert-Schroth/N. Rauch) Jugendarbeitslosigkeit — lokale Ausprägungen und kommunale Strategien. Eine empirische Untersuchung in zehn Städten, Berlin 1987.

Hiltrud Naßmacher, Dr. rer. pol., geb. 1942; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität zu Köln; 1. und 2. Staatsprüfung für das Lehramt an berufsbildenden Schulen; Promotion 1976 in Köln; Habilitation für Politikwissenschaft 1986 an der Universität Oldenburg; Vertreterin einer Professur für Regional- und Kommunalpolitik an der Universität Konstanz 1987/88.

Veröffentlichungen u. a.: Bildungsurlaub und Berufsbildung, Köln 1976; (zus. mit Karl-Heinz Naßmacher) Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1979; (Hrsg.) Wohnen und kommunale Politik, München 1985; Wirtschaftspolitik „von unten“, Basel-Boston-Stuttgart 1987.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 441, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Politische Partizipation und kommunale Politik

## Strukturen, Bestimmungsfaktoren und Folgen kommunalpolitischer Partizipation

### I. Politische Beteiligung in der Demokratie – Bedeutung und Begriff

Bei der Organisation politischer Beteiligungsverfahren kann man von zwei gegensätzlichen Prinzipien ausgehen. In Anlehnung an die „realistische Demokratietheorie“ kann man unterstellen, daß sich Menschen nur begrenzt für politische Probleme interessieren, daß sie nur über lückenhafte politische Informationen verfügen und sich nur dann politisch betätigen, wenn ihnen daraus persönliche, insbesondere wirtschaftliche Vorteile entstehen. Nach den vorliegenden Ergebnissen der empirischen Forschung erscheinen jedoch nicht allein Zweifel an der mangelnden Bereitschaft des Durchschnittsbürgers zur politischen Aktivität angebracht. Es drängt sich darüber hinaus die Frage auf, ob nicht das in der Bevölkerung festgestellte Unverständnis für demokratische Werte und Normen eine Ausweitung der politischen Beteiligung zu einem Risiko für den Bestand einer funktionsfähigen Demokratie werden läßt. Insofern könnte die politische Passivität des Normalbürgers die Stabilität demokratischer Systeme durchaus fördern.

Im Gegensatz dazu betrachtet die „partizipative Demokratietheorie“ den Menschen als vernünftiges, an politischer Selbstbestimmung interessiertes Wesen, das in erster Linie ungünstige politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen daran hindern, in Gemeinschaft mit anderen eine vernunftbestimmte Politik zu verfolgen. Vertreter dieses Ansatzes bestreiten zwar nicht die Existenz egoistischen, auf wirtschaftliche Nutzenmaximierung ausgerichteten Handelns, sie führen dies aber hauptsächlich auf die Prägung des Menschen durch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Wettbewerbsgesellschaft zurück. Erst deren

Überwindung setzt ihrer Auffassung nach menschliche Gestaltungspotentiale frei, die ein vernünftiges, selbstbestimmtes menschliches Zusammenleben ermöglichen<sup>1)</sup>.

Da keine dieser beiden Konzeptionen die tatsächlichen politischen Handlungsmotive des Menschen völlig korrekt beschreibt, basiert die Organisation westlicher Demokratien weder ausschließlich auf den Grundsätzen der repräsentativen noch auf denen der partizipativen Demokratie. Zwar räumt die Verfassung der Bundesrepublik dem Repräsentativprinzip den Vorrang vor der direkten Selbstregierung des Volkes ein, doch kennt die Verfassungspraxis zahlreiche unmittelbare bürgerschaftliche Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungen der repräsentativen Organe. Insbesondere auf der kommunalen Ebene schließen Repräsentation und Partizipation einander nicht aus, sondern sie ergänzen einander.

Am Beginn einer Untersuchung der kommunalen Beteiligungspraxis ist zu klären, was unter politischer Beteiligung verstanden wird und in welchen Formen sie sich vollzieht. Die amerikanischen Politikwissenschaftler Sidney Verba und Norman Nie legten 1972 eine Begriffsbestimmung vor, die sich auch als Grundlage für die Beschreibung der Strukturen kommunalpolitischer Beteiligung in der Bundesrepublik eignet. Als politische Partizipation bezeichnen sie „diejenigen legalen Handlungen von Privatpersonen, die mehr oder weniger ausdrücklich dem Zweck dienen, die Auswahl des politischen Führungspersonals oder dessen Aktivitäten zu beeinflussen“<sup>2)</sup>.

Nach dieser Konzeption dient die politische Beteiligung dem Zweck, durch die Stimmabgabe bei

---

*Die in diesem Beitrag ausgewerteten Daten wurden überwiegend vom Zentralarchiv für empirische Sozialforschung der Universität zu Köln zur Verfügung gestellt. Sie wurden von verschiedenen Forschergruppen erhoben und vom Zentralarchiv für die Analyse aufbereitet. Weder die Primärforscher noch das Zentralarchiv tragen irgendeine Verantwortung für die Interpretation der Daten in diesem Beitrag.*

---

1) Vgl. den Überblick bei Fritz W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, mit zahlreichen Literaturangaben sowie Lawrence A. Scaff, *Participation in the Western Political Tradition: A Study of Theory and Practice*, Tucson 1975.

2) Sidney Verba/Norman H. Nie, *Participation in America. Political Participation and Social Equality*, New York 1972, S. 2f.

Wahlen an der Besetzung politischer Entscheidungspositionen mitzuwirken, durch die Teilnahme an Abstimmungen Sachentscheidungen im politischen System zu regeln oder in anderer Form mittelbar oder unmittelbar auf politische Vorgänge Einfluß auszuüben. Abweichend von Verba und Nie wird der Begriff der politischen Partizipation nachfolgend nicht auf legale Handlungen begrenzt,

sondern es werden auch solche Aktivitäten berücksichtigt, die gesetzlich nicht eindeutig geregelt sind oder im Grenzfalle gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen. Diese Erweiterung des Partizipationsbegriffs erscheint in einer empirischen Untersuchung zweckmäßig, weil die Bedeutung unkonventioneller Beteiligungsformen in der letzten Zeit stark zugenommen hat.

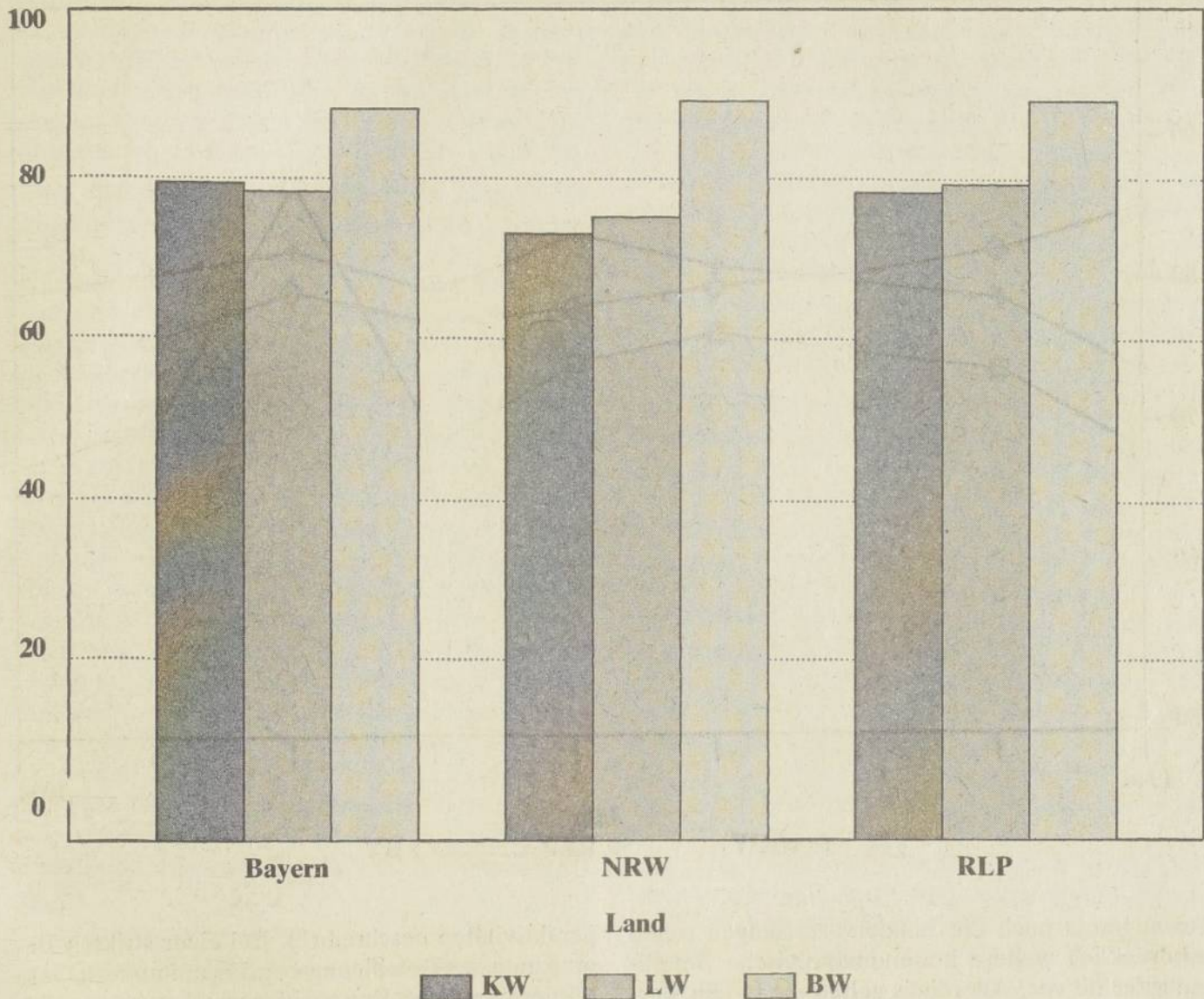
## II. Die institutionellen Grundlagen kommunalpolitischer Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung in der politischen Praxis

In der bundesstaatlichen Aufgabenteilung gehört das Kommunalrecht traditionell zum Kompetenzbereich der Bundesländer. Dementsprechend enthält das Grundgesetz praktisch keine Regelungen über die Beteiligung der Bürger an der kommunalpolitischen Willensbildung und an der Entscheidung über kommunale Probleme. Art. 28, Abs. 1 GG gibt lediglich einen allgemeinen Rahmen für die von den Ländern auszugestaltende Kommunalverfassung vor. Demnach muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“ (Homogenitätsklausel)<sup>3)</sup>. Diese Vorschrift begründet die Verbindlichkeit des Demokratieverständnisses des Grundgesetzes für die kommunale Ebene und läßt auch Elemente unmittelbarer politischer Willensbildung des Volkes zu<sup>4)</sup>.

Kommunalvertretungen ein, als dies bei Bundestags- und Landtagswahlen der Fall ist, indem sie die Möglichkeit des Kumulierens (Stimmhäufung auf einen Bewerber) und des Panaschierens (Wahl von Kandidaten aus konkurrierenden Vorschlagslisten) vorsehen. In Rheinland-Pfalz wurde das Kumulieren 1984 eingeführt, das Panaschieren wird erstmals bei der nächsten Kommunalwahl möglich sein. In Bayern und Baden-Württemberg wählt die Bevölkerung neben der kommunalen Vertretungskörperschaft den leitenden Verwaltungsbeamten direkt<sup>5)</sup>. Die Wahlen bilden auch auf der lokalen Ebene das institutionelle Zentrum des politischen Willensbildungsprozesses. Durch die Stimmabgabe entscheidet die Bevölkerung über die Gewichtsverteilung in den politischen Entscheidungsgremien der Kommunen und legt damit — zumindest in einem gewissen Umfang — die Richtung der Politik

Abbildung 1: Die Beteiligung an Kommunalwahlen in ausgewählten Bundesländern

a) Vergleich der Beteiligung an Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahlen



Bundesländern<sup>7)</sup>. Wie ein Vergleich der Beteiligung der Bürger dreier Bundesländer an Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen zeigt, erreicht die Teilnehmerate bei Kommunalwahlen normalerweise nicht das Niveau der Bundestagswahlen, liegt aber in etwa in dem Bereich, der auch bei Landtagswahlen erreicht wird. Ein einheitlicher, langfristiger Entwicklungstrend der Beteiligung an Kommunalwahlen ist nicht zu erkennen, vielmehr scheint die Höhe der Wahlbeteiligung in erster Linie von der konkreten politischen Situation abzuhängen. Der auffällige Anstieg der Wahlbeteiligung, der 1975 in Nordrhein-Westfalen auftrat, ist durch die Zusammenlegung des Kommunal- und

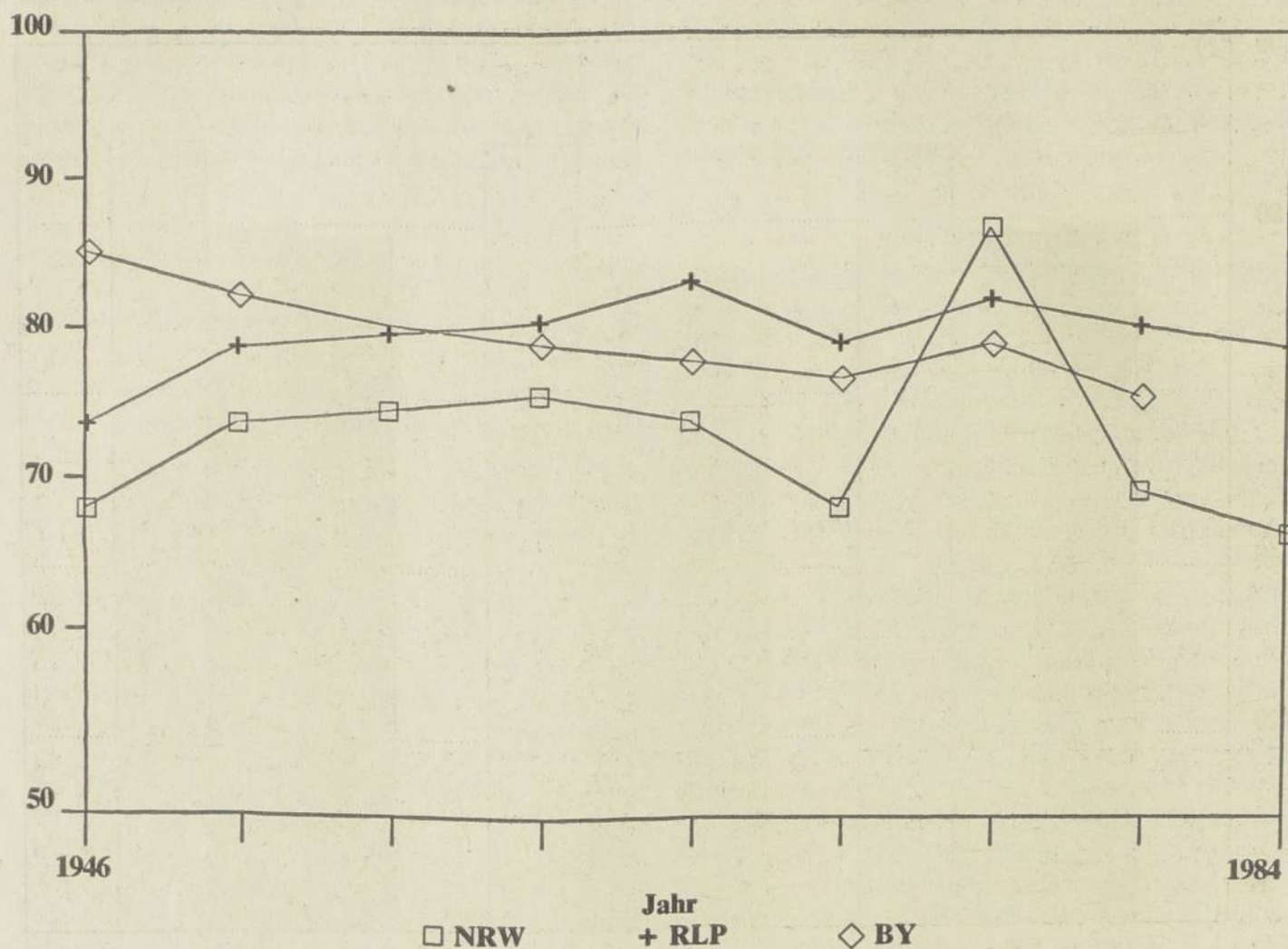
des Landtagswahltermins bedingt (vgl. Abbildung 1b).

## 2. Die Einflußnahme auf Sachentscheidungen – Bürgerentscheid und Bürgerbegehren

Bei der Ausgestaltung der Zuständigkeiten für Sachentscheidungen folgt auch das Kommunalverfassungssystem der Bundesrepublik im großen und ganzen den Grundsätzen repräsentativer Demokratie. Abweichend davon enthalten die Gemeindeordnungen von Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen die Einrichtung der Gemeindeversammlung, die verbindlich über kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten entscheidet. Nach dem Abschluß der kommunalen Gebietsreform spielt diese Regelung jedoch in der politischen Praxis keine Rolle mehr. Weder das

<sup>7)</sup> Vgl. die Angaben bei Dieter Nohlen, Wahlen und Wahlsysteme in den Gemeinden, in: Heinz Rausch/Theo Stamm (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1977, S. 149–186, bes. S. 179 ff., Tabelle 2.

## b) Entwicklung der Teilnahme an Kommunalwahlen, 1946–1984



Grundgesetz noch die Länderverfassungen sehen ausdrücklich weitere kommunalpolitische Beteiligungsrechte vor. Allerdings gelten die in den Verfassungen enthaltenen Grundrechtskataloge (Art. 1–19 GG) auch für die kommunale Willensbildung. Zu den in der kommunalpolitischen Praxis bedeutsamsten Beteiligungsrechten gehört die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 GG), denn die Aktivitäten der Parteimitglieder konzentrieren sich auf die Orts- und Kreisverbände<sup>8)</sup>.

Nicht alle politischen Einflußmöglichkeiten sind in der Bundesrepublik verfassungsrechtlich geregelt. Insbesondere in der Phase innenpolitischer Reformen — etwa zwischen 1966 und 1974 — wurden die Gemeindeordnungen und einzelne Fachgesetze des Bundes und der Länder um zahlreiche Beteiligungsklauseln ergänzt, die Kühne zutreffend als pragmatische Auffangmechanismen für zunehmende Bür-

geraktivitäten beschreibt<sup>9)</sup>. Bei einer strikten Begrenzung des Beteiligungsbegriffs auf unmittelbare bürgerschaftliche Entscheidungsrechte über politische und administrative Fragen stellt der Bürgerentscheid nach § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg das einzige Element direkter Demokratie in der deutschen Selbstverwaltungsorganisation dar. Er überträgt den Bürgern bei wichtigen kommunalen Angelegenheiten wie der Errichtung, der Erweiterung und der Aufhebung öffentlicher Einrichtungen oder der Änderung der Gemeindegrenzen ein Mitspracherecht. Ein Negativkatalog entzieht die staatlichen Auftragsangelegenheiten und die laufenden Verwaltungsaufgaben, die innere Organisation der Gemeindeverwaltung sowie die kommunale Haushaltssatzung und Abgabewirtschaft dem Volksentscheid. Die Gemeindeordnung legt das Verfahren bei Bürgerentscheiden

<sup>8)</sup> Vgl. Mathias Schmitz, Partizipation in/durch Parteien, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 173–239.

<sup>9)</sup> Jörg-Detlef Kühne, Zur Typologie und verfassungsrechtlichen Einordnung von Volksabstimmungen — eine rechtsvergleichende Einführung, in: ders./Friedrich Meissner (Hrsg.), Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen 1977, S. 17–54, S. 47.

detailliert fest. Er kann durch einen mit Zwei-Drittel-Mehrheit gefaßten Gemeinderatsbeschluß oder durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren eingeleitet werden. Ein Vorschlag ist angenommen, wenn er die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinigt und wenn sich mindestens 30 Prozent der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligen. Unter diesen Bedingungen ersetzt der Bürgerentscheid einen Gemeinderatsbeschluß<sup>10)</sup>.

Unter verschiedenen Bezeichnungen räumen die Gemeindeordnungen von Hessen (§ 8b), Niedersachsen (§ 22a), Rheinland-Pfalz (§ 17) und des Saarlandes (§ 20a) der Bevölkerung das Recht ein, bestimmte Themen in den kommunalen Entscheidungsprozeß einzubringen und auf diese Weise auf die politische Willensbildung einzuwirken. Das Entscheidungsrecht bleibt allerdings bei der Gemeindevertretung. Auch in Baden-Württemberg gibt es zusätzlich zum Bürgerentscheid den Bürgerantrag (§ 20 GOBW), der im Unterschied zu den übrigen Bundesländern in einen Bürgerentscheid einmünden kann. Die Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen kennt zwar das Institut des Bürgerbegehrens nicht, sie gibt aber jedem Bürger das Recht, dem Gemeinderat Beschwerden oder Anregungen vorzutragen (§ 6). In Bayern und Baden-Württemberg kann die Bürgerversammlung dem Rat Empfehlungen unterbreiten (Art. 18, Abs. 4 GOBay, § 20a GOBW). Als einziger Flächenstaat sieht Schleswig-Holstein in seiner Gemeindeordnung keinerlei gesetzlich geregelte Initiativ- und Entscheidungsrechte für die Bürger vor<sup>11)</sup>.

Die Brauchbarkeit des Bürgerbegehrens als Beteiligungsinstrument hängt unter anderem von seiner konkreten institutionellen Ausgestaltung ab<sup>12)</sup>. Dabei spielen vor allem vier Merkmale eine Rolle:

1. die zulässigen Gegenstände des Begehrens,
2. der Kreis der Antragsberechtigten,
3. der mit dem Begehren verbundene Aufwand und
4. die Bedeutung des Begehrens für die Entscheidungspraxis der Kommunalvertretung.

<sup>10)</sup> Einzelheiten hierzu bei Alfred Ardel/Richard Seeger, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren und -anregung („Bürgerantrag“) in Baden-Württemberg, in: Kühne/Meissner (Anm. 9), S. 91–119, S. 106 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. die Übersicht über die verschiedenen Varianten bürgerschaftlicher Initiativrechte bei Paul von Kodolitsch, Kommunale Beteiligungspolitik, Berlin 1980, S. 23 ff. sowie S. 151, Übersicht 3.

<sup>12)</sup> Vgl. ebda., S. 25 ff.; Michael Mattar, Formen politischer Beteiligung in den Gemeindeordnungen der Bundesländer, in: Gabriel (Anm. 10), S. 105–125, bes. S. 114 ff. sowie die einschlägigen Beiträge, in: Kühne/Meissner (Anm. 9).

Den geringsten inhaltlichen Einschränkungen unterliegt das Bürgerbegehren hessischer Prägung, das sich auf alle kommunalen Angelegenheiten erstrecken kann. Die Gemeindeordnungen der übrigen Bundesländer beschränken das Bürgerbegehren auf Selbstverwaltungsangelegenheiten bzw. fassen seinen Anwendungsbereich noch enger. Tatsächlich dürfte sich die hessische Praxis jedoch nicht von der der anderen Bundesländer unterscheiden, da nur bei Selbstverwaltungsaufgaben der für eine sinnvolle Anwendung des Bürgerbegehrens erforderliche kommunale Entscheidungsspielraum vorhanden ist. Aufgaben der laufenden Verwaltung oder verwaltungsorganisatorische Fragen erreichen zudem kaum die für ein Bürgerbegehren erforderliche Mobilisierung der Öffentlichkeit.

Im Hinblick auf den möglichen Partizipantenkreis heben sich Regelungen in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz von denen der übrigen Bundesländer ab, da sie das Mitwirkungsrecht nicht ausdrücklich mit dem Bürgerstatus verknüpfen. Praktische Bedeutung kommt dieser Unterscheidung vor allem für die in einer Gemeinde lebenden Ausländer zu, die zwar den Status von Einwohnern, aber kein Bürgerrecht besitzen. Die großzügigere Regelung in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen kann die Aufnahmefähigkeit des kommunalen Entscheidungssystems erhöhen, indem sie Personen, die im übrigen über keinen gesetzlich geregelten Zugang zum politischen System verfügen, eine Möglichkeit gibt, ihre Anliegen gegenüber den lokalen Entscheidungsträgern in einem förmlich geregelten Verfahren geltend zu machen. Verfassungspolitisch erscheint dies unproblematisch, da sich mit dem Bürgerbegehren keine Entscheidungskompetenzen verbinden.

Die Motivation zur Einleitung eines Bürgerbegehrens dürfte von den in der Gemeindeordnung vorgesehenen Erfolgsbedingungen abhängen. Das Petitionsrecht der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung und das Initiativrecht der Bürgerversammlung in Bayern und Baden-Württemberg sind verhältnismäßig unaufwendig konzipiert. Das Bürgerbegehren im engeren Sinne muß dagegen einige formelle Hürden nehmen, bevor das betreffende Anliegen vom zuständigen Organ zu beraten ist. Generell sehen die Gemeindeordnungen eine schriftliche Formulierung und Begründung des geforderten Anliegens vor. In Rheinland-Pfalz und in Niedersachsen gibt es für die Antragsteller zusätzlich die Auflage, einen Finanzierungsvorschlag zu unterbreiten. Mit Ausnahme des Saarlandes sehen alle Gemeindeordnungen für den Erfolg des Bürgerbegehrens eine nach der Gemeindegröße gestaffelte Mindestzahl von Unterschriften vor. Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet im

Saarland der Bürgermeister, in den anderen Bundesländern der Gemeinderat. Da die beiden Länder mit den niedrigsten Beteiligungsquoten, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, mit der Vorlage eines Finanzierungsplanes eine anspruchsvolle Forderung an die Initiatoren eines Bürgerbegehrens stellen, ist es schwierig, die Partizipationsfreundlichkeit der Regelungen in den einzelnen Bundesländern vergleichend zu beurteilen.

Was die Bedeutsamkeit eines erfolgreichen Bürgerbegehrens für die Entscheidungspraxis des Rates betrifft, so muß man zwischen mehreren Aspekten unterscheiden: Ein Entscheidungszwang, wie er in Hessen und Rheinland-Pfalz vorgesehen ist, bindet den Rat stärker als die in den übrigen Bundesländern bestehende Beratungspflicht. Der Verzicht auf eine Entscheidungspflicht gibt dem Rat die Möglichkeit, eine Forderung durch Nichtentscheidung zu unterlaufen. Hat er dagegen eine Entscheidung zu treffen, dann setzt er sich stärker der Kontrolle und Kritik durch die Initiatoren des Bürgerbegehrens aus. Darüber hinaus dürfte die Bindung des Rates durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren umso nachhaltiger ausfallen, je kürzer der zeitliche Abstand zwischen dem Bürgerbegehren und dem Ratsentscheid ist. Der lange Zeitraum von sechs Monaten, den die hessische Gemeindeordnung für die Beratung und den Beschluß über ein Bürgerbegehren ansetzt, eröffnet für die Entscheidungsträger gleichfalls die Möglichkeit, die betreffende Angelegenheit so lange zu verschleppen, bis die erste politische Mobilisierung abgeebbt ist.

Durch das Bürgerbegehren ist die Gemeindebevölkerung nicht in der Lage, eine bestimmte Entscheidung der Kommunalvertretung zu erzwingen. Sie legt deren Handlungsmöglichkeiten nicht verbindlich fest, sondern läßt ihr die endgültige Entscheidung. Dennoch erscheint es sinnvoll, diese Einrichtung als politische Partizipation anzusehen, weil sie der Öffentlichkeit einen Einfluß auf die kommunale Entscheidungsthematik einräumt. Anliegen, die von einem relativ großen Personenkreis in einem förmlich geregelten Verfahren in den kommunalen Entscheidungsprozeß eingebracht und in der Regel öffentlich beraten werden, können von den Entscheidungsträgern nicht ohne weiteres verworfen werden, auch wenn sie formal das Recht dazu haben. Auf den ersten Blick scheinen die vereinfachten Initiativrechte wie das nordrhein-westfälische Petitionsrecht oder das Antragsrecht der bayerischen und der baden-württembergischen Bürgerversammlung bei geringerem Aufwand einen ähnlichen Effekt zu erzielen wie das Bürgerbegehren. Diese Annahme trifft jedoch vermutlich nicht zu: Das Bürgerbegehren bezieht seine besondere poli-

tische Durchschlagskraft gerade aus seinen institutionellen Eigenarten.

Die vorliegenden Studien über die Teilnahme der Bevölkerung an der Gemeindepolitik führen eine Reihe weiterer Einrichtungen auf, die im Sinne der eingangs vorgelegten Definition keine politische Partizipation darstellen, weil sie eher der Information der Öffentlichkeit als der Einflußnahme auf die lokalen Entscheidungsträger dienen. Hierzu gehört unter anderem die Bürgerversammlung, die in ihrem tatsächlichen Ablauf vornehmlich als Informations- und Selbstdarstellungsinstrument der Verwaltung dient. Eher informative als partizipative Funktionen erfüllen wohl auch die Anhörung sachkundiger Bürger im Rahmen der Ausschubarbeit, die Bürgerfragestunde und die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Planung<sup>13)</sup>. Von politischer Partizipation im Sinne unserer Definition ist schließlich auch die Mitarbeit in der Kommunalvertretung oder in ihren Ausschüssen zu unterscheiden; denn die damit verbundenen Einflußmöglichkeiten ergeben sich aus der Wahl in ein öffentliches Amt, nicht aus dem Bürgerstatus. Aus diesem Grunde sind sie als qualitativ eigenständige Formen politischer Betätigung anzusehen.

Der begrenzte Rahmen, innerhalb dessen sich in den bundesdeutschen Gemeinden Elemente direkter Demokratie erhalten bzw. durchsetzen konnten, ist bislang empirisch kaum erforscht. Insbesondere liegen praktisch keine systematischen Informationen über die Nutzung der institutionell verfügbaren Einflußmöglichkeiten durch die Bevölkerung bzw. einzelne Gruppen vor.

Von dieser Feststellung muß man lediglich das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid in Baden-Württemberg ausnehmen. Diese Einrichtungen waren Gegenstand mehrerer empirischer Studien, die einen Zeitraum von mehr als zwanzig Jahren abdecken und insofern einigermaßen verlässliche Aussagen über die praktische Bedeutsamkeit dieser direktdemokratischen Verfahren zulassen. Ergänzend hierzu können einige Erfahrungsdaten über die rheinland-pfälzische Bürgerinitiative herangezogen werden.

Zwischen 1956 und 1978 fanden in Baden-Württemberg 151 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

<sup>13)</sup> Vgl. zu ersteren die Beiträge in: Kühne/Meissner (Anm. 9), sowie von Kodolitsch (Anm. 11), S. 23 ff.; Mattar (Anm. 12), S. 111 ff.; zur Partizipation an der kommunalen Planung: Adrienne Windhoff-Héritier/Oscar W. Gabriel, Politische Partizipation an der kommunalen Planung. Bürgerschaftliche Beteiligung nach dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz, in: Gabriel (Anm. 8), S. 126–155.



statt. In 29 Fällen führte das Bürgerbegehren nicht zu einem Bürgerentscheid. Aufgrund eines Bürgerbegehrens kamen 30 Bürgerentscheide zustande. Die verbleibenden 92 Antragsverfahren betrafen das Problem der Kreisreform. In 41 weiteren Fällen initiierte der Gemeinderat einen Bürgerentscheid. Der von den einzelnen Entschieden ausgehende Mobilisierungseffekt war sehr unterschiedlich. An einem 1956 über die Verfassungsform durchgeführten Bürgerentscheid in der Stadt Achern beteiligten sich lediglich 9,6 Prozent der Stimmberechtigten. Dagegen wurde die höchste Beteiligungsrate bei einem Entscheid über die Einrichtung einer Schule erzielt (93,9 Prozent)<sup>14</sup>).

In Rheinland-Pfalz wurde das Institut der Bürgerinitiative erst 1973 geschaffen. Kropshofer stellte in der Phase nach seiner Einführung zunächst eine gewisse Zurückhaltung der Bevölkerung gegenüber dem neuen Beteiligungsinstrument fest<sup>15</sup>). In der Folgezeit nahm allerdings die Akzeptanz der Bürgerinitiative in der Öffentlichkeit zu. In 49 kreis- und verbandsfreien Gemeinden des Landes wurden zwischen 1976 und 1986 insgesamt 34 Bürgerinitiativen durchgeführt, davon allerdings zehn in den Universitätsstädten Mainz und Trier.

Anders als in der Literatur gelegentlich behauptet wird, trägt weder das Unterschriftenquorum noch das Erfordernis des Finanzierungsvorschlages wesentlich zum Scheitern direktdemokratischer Beteiligungsverfahren bei<sup>16</sup>). In Rheinland-Pfalz gelang es lediglich in drei von 34 Fällen nicht, die gesetzlich vorgeschriebene Unterstützung zu mobilisieren, in Baden-Württemberg wurde das Unterschriftenquorum nur in vier Prozent aller Fälle nicht erreicht, acht Prozent der Bürgerentscheide kamen wegen eines fehlenden Finanzierungsvorschlages nicht zustande. Wesentlich häufiger war der Mißerfolg von Bürgerbegehren auf eine restriktive Auslegung ihrer Zulässigkeit durch die Kommunalvertretung zurückzuführen. So wiesen die baden-württembergischen Vertretungskörperschaften 56 Prozent der Bürgerbegehren mit der Begründung zurück, es handele sich nicht um eine wichtige Gemeindeangelegenheit. Sieben Prozent wurden als

unzulässig deklariert, weil das Begehren nicht auf eine öffentliche Einrichtung zielte<sup>17</sup>). Teilnahmhemmend könnten das Quorum und das Erfordernis, einen Finanzierungsvorschlag zu unterbreiten, allenfalls insoweit wirken, als sie potentielle Initiatoren möglicherweise davon abhalten, ein Bürgerbegehren oder eine Bürgerinitiative einzuleiten.

Aus dem in der baden-württembergischen Gemeindeordnung enthaltenen Positiv- und Negativkatalog resultiert mit einer gewissen Zwangsläufigkeit eine bestimmte thematische Ausrichtung der Referenden. Nach Beilharz spielten die Gebietsreform (26 Prozent) und die Wahl der kommunalen Verfassungsform (25 Prozent) in den Forderungskatalogen der Initiativen die wichtigste Rolle<sup>18</sup>). Mit deutlichem Abstand folgten die Themenfelder Schulen (13 Prozent), Wasserversorgung (12 Prozent) und Bauleitplanung einschließlich Sanierungsmaßnahmen (10 Prozent). Auf der Basis eines anders angelegten Beschreibungsrasters legen Ardel und Seeger Ergebnisse vor, die von den Befunden Beilharz' erheblich abweichen. Nach ihren Angaben entfielen mehr als die Hälfte aller Fälle auf die kommunale Gebietsreform, die kommunalen Einrichtungen lagen mit 23 Prozent noch deutlich vor den Bürgerbegehren zur kommunalen Verfassungsform (17 Prozent)<sup>19</sup>). Mit dem divergierenden Untersuchungszeitraum lassen sich diese Unterschiede nicht erklären. Sie haben wohl auch damit zu tun, daß Beilharz bei der Auswertung der Themenschwerpunkte die Kreisreform ausgeklammert zu haben scheint.

Da die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung den Gegenstandsbereich der Bürgerinitiative weiter faßt als dies beim baden-württembergischen Bürgerbegehren der Fall ist, lassen sich in dieser Hinsicht die für die beiden Bundesländer vorliegenden Ergebnisse kaum miteinander vergleichen. Die größte Bedeutung unter den Aktionsbereichen der Bürgerinitiativen nach § 17 GORP kam den Themen Verkehr (12) und Umweltschutz (9) zu. Zwei Antragsverfahren zielten darauf, die betreffende Stadt zur atomwaffenfreien Zone zu erklären.

Angaben über die erfolgreiche Durchsetzung der Anliegen der Bürgerentscheide sind in der Untersuchung von Beilharz und in der rheinland-pfälzischen Erhebung nicht enthalten. Nach den Angaben von Ardel und Seeger kamen drei Viertel der 120 zwischen 1956 und 1976 initiierten Bürgerentscheide, nämlich 89, zustande. Erfolgreich war etwa

<sup>14</sup>) Angaben nach Günter Beilharz, Politische Partizipation im Rahmen des § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, Dissertation, Universität Tübingen 1981, S. 180 ff.

<sup>15</sup>) Birger Kropshofer, Unmittelbare Bürgerbeteiligung mit lediglich beratender Wirkung in Rheinland-Pfalz, in: Kühne/Meissner (Anm. 9), S. 141–150, S. 147 ff.

<sup>16</sup>) Vgl. Michael J. Buse/Wilfried Nelles, Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch-administrativen Bereich, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1975, S. 41–111, bes. S. 97.

<sup>17</sup>) Die Angaben für Baden-Württemberg sind der Arbeit von Beilharz (Anm. 14), S. 76 ff. entnommen, die Daten für Rheinland-Pfalz wurden vom Verfasser erhoben.

<sup>18</sup>) Vgl. Beilharz (Anm. 14), S. 72 ff.

<sup>19</sup>) Ardel/Seeger (Anm. 10), S. 113 ff.

jedes zweite Bürgerbegehren. Mit einer Erfolgsquote von 80 Prozent setzten sich die durch einen Gemeinderatsbeschluß eingeleiteten Entscheide aber wesentlich häufiger durch. Die Chancen eines erfolgreichen Abschlusses des Verfahrens waren ebenfalls bedeutend größer, wenn der Bürgerentscheid auf einen Gemeinderatsbeschluß zurückging (43 Prozent gegenüber 33 Prozent beim Bürgerbegehren)<sup>20</sup>). Dies deckt sich mit der Feststellung von Beilharz, daß der Erfolg von Bürgerbegehren und die Annahme der durch einen Bürgerentscheid artikulierten Forderung vor allem von der Mobilisierung offizieller Unterstützung abhängen<sup>21</sup>).

Trotz einiger Weiterentwicklungen der Elemente direkter Demokratie blieben die in den meisten Bundesländern durchgeführten Reformen des Kommunalverfassungsrechts weit hinter den in Baden-Württemberg geltenden Regelungen zurück. Auch im internationalen Vergleich – besonders mit der Schweiz und den USA – gibt es in der Bundesrepublik nur bescheidene institutionelle

Möglichkeiten für eine direkte Einflußnahme der Bürger auf Sachentscheidungen. Vernünftige Gründe für diese Zurückhaltung gegenüber den direkt-demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten lassen sich auf Anhieb nur schwer erkennen. Der Verweis auf das Scheitern der plebiszitären Einrichtungen in der Weimarer Verfassung überzeugt heute kaum noch, da sich die politischen und kulturellen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik erheblich von denen der Weimarer Republik unterscheiden. Im Lichte der Ergebnisse der international vergleichenden Partizipations- und Einstellungsforschung erscheint das verständliche Mißtrauen der Verfassungsväter gegenüber dem demokratischen Bewußtsein der Bundesbürger nicht mehr gerechtfertigt. Mit Ausnahme des Wahlrechts werden die institutionell geregelten Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit an kommunalen Entscheidungen in der Praxis nicht intensiv genutzt, und sie scheinen vornehmlich Angehörigen der oberen Mittelschicht als Instrumente politischer Einflußnahme zu dienen<sup>22</sup>).

### III. Strukturen kommunalpolitischer Partizipation in der empirisch-verhaltenswissenschaftlichen Forschung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an kommunalen und nationalen Entscheidungen läßt sich nicht lückenlos durch die Verfassung und die Gesetze regulieren. Zu einem großen Teil vollzieht sich das politische Engagement in institutionell unregelter Form und kann mit einer rein formal-institutionellen Untersuchungsstrategie nicht erfaßt werden. Deshalb ist die bisher vorgelegte institutionell ausgerichtete Analyse durch eine am verhaltenstheoretischen Ansatz orientierte Betrachtung zu ergänzen. Dabei bietet es sich an, einige bundesweite Partizipationsstudien unter dem Gesichtspunkt ihrer kommunalpolitischen Relevanz auszuwerten.

#### 1. Die lokalpolitische Kompetenz

Die politische Partizipation erfüllt definitionsgemäß den Zweck, der Bevölkerung Einfluß auf die Entscheidungen über öffentliche Angelegenheiten zu eröffnen. Diese Feststellung will den symbolisch-expressiven Wert politischer Beteiligung nicht bestreiten, aber auf die Dauer führt eine ausschließlich symbolische, nicht durch effektive Einflußchancen abgesicherte Mitwirkung vermutlich eher zur Frustration als zum Erwerb partizipativer Kompetenz. Eine aktive Beteiligung an der Politik ist

vor allem dann zu erwarten, wenn in der Öffentlichkeit das Bewußtsein vorherrscht, man könne durch politisches Engagement seine Vorstellungen und Interessen durchsetzen.

In Deutschland bietet die Kommunalpolitik besonders günstige Voraussetzungen für den Erwerb partizipativer Normen und Fertigkeiten. Während die Beteiligung an der nationalen Politik erst nach der Gründung der Bundesrepublik dauerhaft als Verhaltensnorm institutionalisiert wurde, gibt es eine bis ins frühe 19. Jahrhundert zurückreichende Tradition der Bürgerbeteiligung an der Erfüllung kommunaler Aufgaben<sup>23</sup>). Aus diesem Grunde ist es nicht weiter verwunderlich, daß Almond und Verba noch in den fünfziger Jahren ein starkes Gefälle zwischen der Wahrnehmung von Einflußmöglichkeiten auf lokale und nationale politische Entschei-

<sup>20</sup>) Ebda.

<sup>21</sup>) Vgl. Beilharz (Anm. 14), S. 109 ff.

<sup>22</sup>) Vgl. Beilharz (Anm. 14), S. 90 ff.; Windhoff-Héritier/Gabriel (Anm. 13), S. 146 ff., bes. 149 ff.

<sup>23</sup>) Vgl. den Überblick bei Arthur B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*, Durham 1986, S. 5 ff.; auf die Einstellungs- und Verhaltensrelevanz dieses Sachverhalts weisen hin: Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *Political Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston 1965, S. 145; sowie Max Kaase, *Partizipatorische Revolution – Ende der Parteien*, in: Joachim Raschke (Hrsg.), *Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen 1982, S. 173–189, S. 187.

**Tabelle 1: Kommunalpolitisches Kompetenzbewußtsein in der Bundesrepublik Deutschland von 1959 bis 1980 in Prozent**

Frage: Angenommen, hier in der Gemeindeverwaltung/Stadtverwaltung würde eine Verordnung in Betracht gezogen, die Sie als sehr ungerecht oder nachteilig betrachten. Was meinen Sie, könnten Sie dagegen tun?	1959	1974	1980
Nichts	31	21	21
Bildung informeller Gruppen, gewaltfreier Protest	13	34	35 <sup>1</sup>
Mobilisierung von Parteien	3	3	2
Mobilisierung von Interessengruppen	5	1	1
individuelle Kontakte zu Politikern	13	10	13
individuelle Kontakte zu Behörden	26	7	8
Rechtsweg	1	11	3
Wählen/Abstimmen	1	5	2
Mobilisierung von Massenmedien	—	1	5
gewaltsamer Protest	1	0	6 <sup>1</sup>
Anderes	0	4	2
keine Angaben	7	3	3
N	955	2 307	912

Quellen: The Civic Culture, ZA-Nr. 624; Politische Ideologie I, ZA-Nr. 757; Politische Ideologie II, ZA-Nr. 1190.

Anmerkung: Die Unterscheidung zwischen den Antwortkategorien „Bildung informeller Gruppen/gewaltfreier Protest/gewaltsamer Protest“ wurde in den Erhebungen von 1959 und 1974 noch nicht vorgenommen.

dungen feststellten. In einer 1959 durchgeführten Erhebung erklärten 62 Prozent der Befragten, sie fühlten sich in der Lage, etwas gegen ungerechtfertigte Vorhaben der Kommunalverwaltung zu unternehmen. Vergleichbare Einflußchancen in der nationalen Politik sahen dagegen nur 38 Prozent. Der Unterschied zwischen der lokalen und der nationalen Kompetenz war in der Bundesrepublik damals erheblich größer als in den traditionsreichen Demokratien (USA und Großbritannien)<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Vgl. Almond/Verba (Anm. 23), S. 140 ff., bes. Tab. VI.1.

Die Studie von Almond und Verba lag zeitlich vor dem Beginn einer Entwicklungsperiode, die man in der Literatur als „partizipatorische Revolution“ beschreibt<sup>25</sup>) und in deren Verlauf sich ein deutlicher Anstieg der Beteiligungsbereitschaft einstellte. In der Bundesrepublik kann man diese Entwicklung aus heutiger Sicht nicht zuletzt auf die Zunahme des politischen Kompetenzbewußtseins, vor allem in bezug auf die nationale Politik, zurückführen. Seit 1959 schwächte sich das Gefälle zwischen der subjektiven Kompetenz in lokalen und nationalen Angelegenheiten deutlich ab. Im Jahre 1980 gaben 76 Prozent der befragten Bundesbürger an, sie würden sich im Bedarfsfalle gegen unerwünschte Maßnahmen der Kommunalverwaltung zur Wehr setzen. Entsprechende Reaktionen auf nachteilige Gesetzesinitiativen des Bundestages kündigten 61 Prozent an.

Mindestens so großes Interesse wie der generelle Anstieg der subjektiven politischen Kompetenz verdient die Frage, ob sich die von den Bürgern präferierten Formen der Einflußnahme verändert haben. Der Vergleich der hierzu aus den Jahren 1959, 1974 und 1980 vorliegenden Daten wirft gewisse Probleme auf, weil die Angaben in diesen Studien nicht nach einem einheitlichen Schema ausgewertet wurden. Dieser Umstand erschwert zwar die Interpretation der eingetretenen Veränderungen, macht aber Aussagen über einen Wandel der politischen Verhaltensabsichten nicht unmöglich.

Nach einer weitverbreiteten Vorstellung ist die Beziehung der Deutschen zum Staat vor allem über die Exekutive vermittelt. Dies belegt die Erhebung aus dem Jahre 1959, in der fast jeder dritte Befragte angab, er würde sich persönlich an die zuständige Verwaltungsbehörde wenden, um eine unerwünschte kommunale Maßnahme abzuwenden. Erst mit weitem Abstand folgten als nächstgenannte Einflußstrategien die Mobilisierung informeller Gruppen und individuelle Kontakte zu Politikern. Zwischen 1959 und 1980 veränderten sich die politischen Verhaltensabsichten grundlegend: Während die individuellen Verwaltungskontakte an Bedeutung verloren, verdreifachte sich der Anteil der Bundesbürger, die im Zusammenwirken mit Freunden, Nachbarn u. ä. versuchen wollten, ihre politischen Ziele durchzusetzen. Auf einem ohnehin niedrigen Niveau entwickelte sich das Vertrauen in die Parteien und Interessenverbände als Partizipationskanäle nochmals leicht rückläufig. Allerdings würde man der Vermittlungsfunktion der politischen Parteien in der Kommunalpolitik nicht gerecht, wenn man die individuellen Kontakte der Bevölkerung mit Politikern unberücksichtigt

<sup>25</sup> Vgl. ebda., S. 2, sowie Kaase (Anm. 23), S. 177 ff.

ließe. In der Bundesrepublik laufen Politikerkontakte fast ausschließlich über die Parteien. Die Bürger mobilisieren auf diesem Wege die politischen Parteien für ihre Anliegen, ohne selbst dauerhaft in ihnen mitzuarbeiten. Nimmt man die verschiedenartigen Formen partei-vermittelter Einflußnahme zusammen, dann bleibt die Rolle der Parteien als Instrumente lokalpolitischer Partizipation ziemlich unverändert (vgl. im einzelnen die Angaben in Tabelle 1). Angesichts des starken Mitgliederzuwachses der Parteien ist dies ein überraschendes Ergebnis. Die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung politischer Ziele spielte weder 1959 noch 1974 eine Rolle.

Almond und Verba sahen in der Bereitschaft der Bürger, bei der Durchsetzung ihrer politischen Vorstellungen mit anderen zusammenzuarbeiten, einen Indikator des demokratischen Reifegrades eines Landes. Das gemeinschaftliche politische Engagement versetzt ihrer Meinung nach die Normalbürger in die Lage, ihre Eigeninteressen zu artikulieren, Einfluß auf die Regierung zu nehmen und diese zu verantwortlichem Handeln zu zwingen. Nicht zuletzt trage es zur Integration der Bürger in das politische Gemeinwesen bei<sup>26)</sup>.

Macht man sich diese Betrachtungsweise zu eigen, dann stellte sich die Situation der Bundesrepublik im Jahre 1959 zwiespältig dar. Zwar arbeiteten mehr Bürger in formalen politischen Organisationen mit als in Großbritannien und in den USA. Im Unterschied zu den etablierten Demokratien betätigten sich jedoch in der Bundesrepublik wesentlich weniger Personen in informellen politischen Aktionsgruppen. Dementsprechend indiziert der Wandel der bevorzugten Einflußstrategien eine Stärkung der bundesdeutschen Demokratie.

Neuere Daten über die subjektive politische Kompetenz in nationalen und lokalen Fragen liegen nicht vor. Allerdings enthält eine international vergleichende Studie aus dem Jahre 1985 Informationen über die in der Bevölkerung vorherrschende Einschätzung des eigenen Einflusses auf die lokale und nationale Politik. Danach glaubten in der Bundesrepublik 29 Prozent der Befragten, der Durchschnittsbürger habe Einfluß auf die lokale Politik (USA: 32 Prozent; Großbritannien 24 Prozent). Auf der nationalen Ebene lagen die Werte erheblich niedriger (Bundesrepublik und Großbritannien: 8 Prozent; USA: 19 Prozent)<sup>27)</sup>. Ein direkter Vergleich dieser Angaben mit den zuvor präsentierten Daten zur politischen Kompetenz verbietet sich

<sup>26)</sup> Vgl. Almond/Verba (Anm. 23), S. 151 ff.

<sup>27)</sup> Angaben nach: International Social Survey Programme (ISSP) – Role of Government, Codebuch (ZA Nr. 1490), S. 79 ff.

aus methodischen Gründen. Insofern sind Aussagen über die seit 1980 eingetretene Entwicklung nicht möglich.

## **2. Strukturen und Bestimmungsfaktoren konventioneller und unkonventioneller politischer Aktivität: Begriffe und Erhebungsverfahren**

Wie die Untersuchung der subjektiven politischen Kompetenz erkennen läßt, verbinden sich in der Bundesrepublik mit der „partizipativen Revolution“ zwei Entwicklungen: ein genereller Anstieg der Beteiligungsbereitschaft und die Ausbreitung neuer kollektiver Aktionsformen. Den Auftakt zur qualitativen Veränderung des Beteiligungsverhaltens bildeten die Aktivitäten der Studentenbewegung, jedoch entstanden schon bald darauf lokale Initiativgruppen, die zur Durchsetzung ihrer Forderungen auf die von der APO entwickelten Aktionsformen zurückgriffen<sup>28)</sup>.

Mit dem Aufkommen neuer Partizipationsformen ergab sich für die empirische Politikwissenschaft die Notwendigkeit, die Beziehung zwischen dem traditionellen partei- und wahlbezogenen Verhalten und den neuen Protestaktivitäten theoretisch und empirisch zu klären. Den bislang wichtigsten Beitrag hierzu lieferte das „Political-Action-Projekt“ im Rahmen einer vergleichenden Analyse des Beteiligungsverhaltens in acht westlichen Demokratien<sup>29)</sup>. Dabei unterstellten die Forscher die Existenz zweier verschiedenartiger Beteiligungssysteme, die sie als „konventionelles“ und als „unkonventionelles politisches Verhalten“ bezeichneten und folgendermaßen definierten: „Als konventionell werden diejenigen Beteiligungsformen bezeichnet, die mit hoher Legitimitätsgeltung auf institutionalisierte Elemente des politischen Prozesses, insbesondere auf die Wahl bezogen sind, auch wenn diese Formen selbst nicht institutionalisiert sind. . . . Als unkonventionell werden hingegen alle die Beteiligungsformen bezeichnet, die auf institutionell nicht verfaßte unmittelbare Einflußnahme auf den politischen Prozeß abstellen.“<sup>30)</sup>

Die empirische Analyse konventioneller politischer Aktivitäten konnte an zahlreiche Vorarbeiten an-

<sup>28)</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Oscar W. Gabriel, Von der Ein-Punkt-Aktion zur sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik, in: ders. (Hrsg.), (Anm. 8), S. 271–304; ders., Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik – Entstehungsbedingungen und Aktionsformen, in: Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1984<sup>2</sup>, S. 257–275.

<sup>29)</sup> Vgl. als wichtigste Veröffentlichung: Samuel H. Barnes/Max Kaase u. a., Political Action. Mass Participation in Five Nations, Beverly Hills-London 1979.

<sup>30)</sup> Max Kaase, Vergleichende Partizipationsforschung, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Handbuch, Opladen 1987, S. 135–150, S. 138.

knüpfen<sup>31</sup>). In der Tradition der empirischen Partizipationsforschung entwickelte man eine Skala konventioneller politischer Partizipation, die aus sieben hierarchisch geordneten Einzelaktivitäten bestand. Die „Basis“ des konventionellen Partizipationssystems bildeten einfache, weit verbreitete Aktivitäten wie die Lektüre des politischen Teils der Zeitung und die Beteiligung an politischen Diskussionen. An der Spitze der Partizipationshierarchie standen aufwendige und seltene Aktivitäten wie der Besuch politischer Veranstaltungen oder die individuelle Kontaktaufnahme mit Politikern (genauere Angaben in Tabelle 2)<sup>32</sup>). Die Teilnahme an Wahlen wurde, wie schon bei Verba und Nie, als eigenständiges Partizipationssystem angesehen<sup>33</sup>).

Auf denselben Überlegungen basierte die Skala unkonventionellen politischen Verhaltens, bei deren Konstruktion ein Rückgriff auf frühere Forschungsergebnisse allerdings nicht möglich war. Die sieben hierarchisch geordneten Einzelaktivitäten unterschieden sich wie die konventionellen Aktivitäten in ihrer Verbreitung und in ihrem Schwierigkeitsgrad voneinander. Darüber hinaus sind einige dieser Aktionsformen legal, andere illegal. Zu ersteren zählt Fuchs die Unterzeichnung von Petitionen sowie die Teilnahme an genehmigten Demonstrationen und an Boykotten. Die darauf aufbauenden Formen zivilen Ungehorsams (Verkehrsblockaden, Miet- und Steuerstreiks, wilde Streiks und Gebäudebesetzungen) überschreiten die Legalitätsschwelle, ohne aber im Regelfalle Gewalt gegen Personen zu implizieren. Die Gewaltanwendung ließ sich auf der Skala unkonventionellen Verhaltens nicht einordnen und bildete ein Handlungssystem eigener Art<sup>34</sup>).

Die der Messung konventioneller und unkonventioneller Beteiligung zugrundeliegenden theoretischen Annahmen bewährten sich in der empirischen Analyse. Weitere empirische Partizipationsstudien über die Bundesrepublik kamen zu ähnlichen Ergebnissen. Alle Untersuchungen stützen die Schlußfolgerung, daß sich die Bevölkerung zur Durchsetzung

ihrer politischen Ziele unterschiedlicher Strategien bedient. So grenzten Ellwein, Lippert und Zoll „vier empirisch abgesicherte Verhaltenssegmente bzw. ‚Typen‘“ politischer Partizipation voneinander ab, die sie als formelle Teilnahme, als individuelle politische Aktivität, als passive und als demonstrative Teilnahme bezeichneten. Radtke ermittelte ebenfalls vier Systeme politischer Partizipation: die unkonventionelle politische Aktivität, die Parteiaktivitäten, die strukturell unreglementierten Aktivitäten und die Standardaktivitäten. Die drei hier vorgestellten Untersuchungen stützen also — bei im Einzelnen divergierenden Ergebnissen — die Unterscheidung zwischen konventionellen, wahl- und parteienbezogenen Aktivitäten und direktdemokratischen Handlungsformen<sup>35</sup>).

Trotz erheblicher theoretisch-methodischer Fortschritte blieben die empirischen Partizipationsstudien in mancherlei Hinsicht unbefriedigend. Sie beschreiben und erklären zwar verschiedenartige politische Aktivitäten, lassen aber die Frage unbeantwortet, ob die Partizipanten diese Handlungen tatsächlich als politische Partizipation einschätzen, als Versuche nämlich, Entscheidungen der politischen Führung zu beeinflussen. Bei den meisten konventionellen politischen Aktivitäten, etwa beim Lesen des politischen Teils der Zeitung, bei der Beteiligung an politischen Diskussionen oder beim Besuch politischer Veranstaltungen erscheint dies bereits auf den ersten Blick unwahrscheinlich. Teils haben wir es mit Kommunikationsaktivitäten, teils mit Unterstützungshandlungen ohne Entscheidungsbezug zu tun. Inwieweit sie der politischen Einflußnahme dienen, müßte empirisch überprüft werden. Diese Feststellung gilt es auch für einzelne unkonventionelle Aktivitäten, insbesondere die Teilnahme an Boykotten, Mietstreiks oder wilden Streiks, deren Ausrichtung auf das politische System zudem fraglich erscheint, zu klären. Gerade die Protestaktivitäten weisen nach Kaase und Barnes eine starke rituelle Komponente auf, die sich mit dem eingangs vorgestellten instrumentellen Partizipationsbegriff nicht ohne weiteres ver-

31) Vgl. die Übersicht bei Lester W. Milbrath, *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics*, Chicago 1965.

32) Einzelheiten zur Entwicklung dieser Verhaltensskala bei Alan Marsh/Max Kaase, *Measuring Political Action*, in: Barnes/Kaase (Anm. 29), S. 56–96, bes. S. 84 ff.

33) Vgl. ebda., S. 86 sowie Verba/Nie (Anm. 2), S. 51 ff., S. 78 ff.

34) Dieter Fuchs, *Die Aktionsformen der neuen sozialen Bewegungen*, in: Jürgen W. Falter/Christian Fenner/Michael Th. Greven (Hrsg.), *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11.–13. Oktober 1983 in Mannheim*, Opladen 1984, S. 621–634, bes. S. 623 f.; genauere Informationen zur Skalenkonstruktion bei Marsh/Kaase (Anm. 32).

35) Vgl. Thomas Ellwein/Ekkehard Lippert/Ralf Zoll, *Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1975, S. 82 ff.; Günter D. Radtke, *Teilnahme an der Politik. Bestimmungsgründe der Bereitschaft politischer Partizipation. Ein empirischer Beitrag*, Leverkusen 1976, bes. S. 22 ff.; etwas anders dagegen die kommunalpolitischen Fallstudien von Arzberger (Anm. 6), S. 115 ff.; sowie Michael J. Buse/Wilfried Nelles/Reinhard Oppermann, *Determinanten politischer Beteiligung. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtsanierung Andernach*, Meisenheim am Glan 1978, S. 162 ff. Die Arbeit von Hans Martin Uehlinger, *Politische Partizipation in der Bundesrepublik. Strukturen und Erklärungsmodelle*, Opladen 1988, lag erst nach der Drucklegung dieses Beitrages vor und konnte deshalb nicht berücksichtigt werden.

trägt<sup>36</sup>). Unter den institutionellen Bedingungen der Bundesrepublik erscheint schließlich die Beschreibung der legalen unkonventionellen Aktivitäten als nichtinstitutionalisiertes Verhalten problematisch. Der Grundrechtsteil des Grundgesetzes sieht ausdrücklich Demonstrations- und Petitionsrechte vor. Die empirische Partizipationsforschung müßte sich in der Zukunft stärker um eine theoretisch schlüssige Umsetzung des Partizipationsbegriffes bemühen und sich auf die Analyse solcher Aktivitäten konzentrieren, die sich als Instrumente politischer Einflußnahme eignen. Darüber hinaus wäre es zweckmäßig, die der politischen Beteiligung zugrundeliegenden Motive und die mit ihr verfolgten Absichten genauer zu untersuchen, um auf diese Weise verlässlichere Aussagen über die partizipative Komponente politischen Verhaltens zu erhalten.

### 3. Die Ergebnisse der empirischen Forschung: Das Beteiligungsverhalten in der Bundesrepublik 1974 und 1980

Die Zunahme der subjektiven politischen Kompetenz zieht mit großer Wahrscheinlichkeit eine intensivere Beteiligung der Öffentlichkeit an der nationalen und lokalen Politik nach sich<sup>37</sup>). Daß die „partizipatorische Revolution“ nicht allein die politischen Einstellungen der Bundesbürger veränderte, sondern daß sie darüber hinaus auch für das politische Verhalten bedeutsam wurde, zeigt sich am Anstieg der Wahlbeteiligung auf allen Ebenen des politischen Systems und an den steigenden Mitgliederzahlen der politischen Parteien. Das Aufkommen der Bürgerinitiativen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre belegt ebenfalls die Gültigkeit dieser These. Allerdings gibt es bislang keine zuverlässigen Angaben über die Zahl der in Bürgerinitiativen aktiven Personen<sup>38</sup>).

Eine langfristig angelegte empirische Analyse des konventionellen und des unkonventionellen politischen Verhaltens in der Bundesrepublik scheidet an der Datenlage. Insofern kann nachfolgend nur die Entwicklung in den Jahren 1974 bis 1980 vorgestellt werden. Dabei wird deutlich, daß sich auch

nach dem Abschluß des politischen Mobilisierungsprozesses nur eine Minderheit der Bürger aktiv an der Politik beteiligt. Die breite Mehrheit begnügt sich nach wie vor mit einer „Zuschauerrolle“, die darin besteht, sich aus der Zeitung über politische Ereignisse zu informieren oder sich an politischen Diskussionen zu beteiligen. Zwar war 1974 und 1980 nur etwa jeder fünfte Befragte politisch völlig inaktiv, doch beschränkten sich etwa 50 Prozent auf Zuschaueraktivitäten. Ein Viertel hatte nach eigenen Angaben oft oder manchmal an mindestens einer anspruchsvolleren Aktivität teilgenommen. Dieser Anteil war im untersuchten Zeitraum leicht rückläufig (vgl. Tabelle 2).

Bei der Untersuchung der Frage, wieviele Bundesbürger sich an mehreren konventionellen Aktivitäten beteiligen, verdichtet sich das Bild von der politischen Partizipation als Minderheitenphänomen. Das gesamte Spektrum der sieben Formen konventionellen politischen Verhaltens schöpfte 1974 und 1980 nur 6 bzw. 4 Prozent der Bundesbürger aus. Nach den von Kaase präsentierten Daten ist dies im internationalen Vergleich noch ein recht hohes Niveau konventioneller Aktivität<sup>39</sup>). Im partei- und wahlbezogenen Engagement der Bundesbürger traten zwischen 1974 und 1980 keine tiefgreifenden Änderungen auf. Die „partizipatorische Revolution“ setzte sich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zwar nicht fort, es ist aber auch kein dramatischer Rückgang der politischen Aktivität zu verzeichnen<sup>40</sup>).

Das unkonventionelle politische Verhalten ist definitionsgemäß weniger institutionalisiert als das Engagement in der traditionellen Politik. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, wenn das Beteiligungsniveau in diesem Bereich deutlich unterhalb der für die konventionellen Aktivitäten ermittelten Werte liegt. Abgesehen von der Mitwirkung an Unterschriftensammlungen entfielen auf keine der in Tabelle 2 enthaltenen Aktionsformen mehr als 10 Prozent der Nennungen. Bei der Wahl einer „weiche“ Erfassungsmethode ergibt sich zwar ein höheres Beteiligungspotential, doch selbst in wichtigen Situationen ist ein nennenswerter Anteil der Bundesbürger allenfalls zur Mitwirkung an legalen Protestaktionen bereit. 1974 und 1980 ließen 19 bzw. 24 Prozent der Befragten keinerlei Engagement in der unkonventionellen Politik erkennen. Sie hatten sich bislang an Protestaktionen nicht beteiligt und waren hierzu auch in wichtigen Fragen nicht bereit. Das Potential für die legalen Protest-

<sup>36</sup>) Max Kaase/Samuel H. Barnes, In Conclusion: The Future of Political Protest in Western Democracies, in: Barnes/Kaase u. a. (Anm. 29), S. 523–536, bes. S. 527 ff.

<sup>37</sup>) Vgl. Lester W. Milbrath/M. Lal Goel, Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics, Chicago 1977, S. 57 ff.

<sup>38</sup>) Vgl. die Angaben zu den Parteien und zur Wahlbeteiligung bei: Klaus von Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, München–Zürich 1985<sup>2</sup>, S. 67 ff., Tabellen 4.1 und 4.2; zu den Bürgerinitiativen vgl. Gabriel (Anm. 28), S. 271 f.; zu den Vereinen und Verbänden vgl. Ulrich von Alemann, Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen 1987, S. 59 ff.

<sup>39</sup>) Vgl. Kaase (Anm. 23), S. 181, bes. Tabelle 1; vgl. auch Kaase/Marsh (Anm. 32), S. 84 ff., bes. Tabelle 3.5.

<sup>40</sup>) Max Kaase, Politische Beteiligung in den 80er Jahren. Strukturen und Ideosynkrasien, in: Falter/Fenner/Greven (Anm. 34), S. 338–350.

**Tabelle 2: Konventionelles und unkonventionelles politisches Verhalten in der Bundesrepublik von 1974 bis 1980 (Angaben in Prozent)**

a) konventionelles Verhalten		
	1974	1980
Lektüre des politischen Teils der Zeitung	73	74
Politische Diskussion	43	44
Freunde für die eigenen Ansichten gewinnen	22	20
Zu einer politischen Veranstaltung gehen	22	15
Mit anderen Bürgern zur Lösung von Gemeindeproblemen zusammenarbeiten	14	9
Mit Politikern über politische Fragen sprechen/andere Kontakte	11	7
Einen Kandidaten/eine Partei unterstützen	8	7
b) unkonventionelles politisches Verhalten		
Beteiligung an einer Unterschriftenaktion	30 (70)	18 (61)
Teilnahme an einer genehmigten politischen Demonstration	9 (41)	5 (26)
Beteiligung an einem Boykott	4 (28)	1 (16)
Weigerung, Mieten, Raten oder Steuern zu zahlen	1 (9)	0 (8)
Aufhalten des Verkehrs mit einer Demonstration	2 (9)	1 (7)
Beteiligung an einem Wilden Streik	1 (7)	0 (5)
Besetzung von Fabriken, Ämtern, anderen Gebäuden	0 (4)	0 (3)
Beteiligung an Bürgerinitiativen	—	6 (54)
N	2 307	2 095
Quellen: Politische Ideologie I, ZA-Nr. 757; Politische Ideologie II, ZA-Nr. 1190.		
1) Die Angaben in der ersten Zeile betreffen die realisierten Aktivitäten, die eingeklammerten Werte in der zweiten Zeile die Verhaltensabsichten. Beim konventionellen politischen Verhalten sind alle Befragten berücksichtigt, die die betreffenden Aktivitäten oft oder manchmal ausführen; beim unkonventionellen politischen Verhalten sind die Antwortvorgaben „habe mich bereits beteiligt“ (erste Zeile) bzw. „würde mich bei einer wichtigen Sache beteiligen“ erfaßt.		

aktivitäten blieb zwischen 1974 und 1980 relativ konstant (69 bzw. 64 Prozent), allerdings verteilten sich die Werte im unteren Skalenbereich in diesen beiden Jahren sehr unterschiedlich. Lediglich 13 bzw. 11 Prozent der Befragten zeigten eine Bereitschaft, in wichtigen Fragen auch Formen des zivilen Ungehorsams zu praktizieren, 3 bzw. 2 Prozent waren bereit, das gesamte Arsenal der Protestpolitik einzusetzen. Die bereits 1974 im internationalen Vergleich nur schwache Protestbereitschaft der Deutschen ging zwischen 1974 und 1980 nochmals deutlich zurück<sup>41)</sup>.

Im Gegensatz zu der häufig geäußerten Vermutung, das Aufkommen der Protestaktionen resultiere aus einem Versagen der traditionellen Formen politischer Einflußnahme, tendieren in der Parteipolitik überdurchschnittlich aktive Personen auch stärker als die übrige Bevölkerung zur Beteiligung an Protestaktionen. Nach Kaase spricht einiges dafür, „daß die neuen, direkten Formen der politischen Beteiligung das Repertoire der Bürger an politischen Verhaltensweisen erweitern und sie damit vermutlich in den Stand versetzen, ihre eigenen politischen Vorstellungen flexibler als in der Vergangenheit im politischen Entscheidungsprozeß zu vertreten“<sup>42)</sup>.

#### 4. Die Kommunalpolitik als Adressat politischer Beteiligung

Die bislang präsentierten Daten geben keinen Aufschluß über die Verteilung des bürgerschaftlichen Engagements auf die einzelnen Ebenen des politischen Systems, insbesondere über die Rolle der Kommunalpolitik als Adressat politischer Aktivitäten. Zwar laufen über die Eignung der Kommunen als Betätigungsfeld zahlreiche plausible Vermutungen um, aber es liegen nur wenige Informationen vor. Umso erfreulicher ist es, daß die „Political-Action“-Erhebung von 1980 als erste nationale Repräsentativstudie detaillierte Fragen zur Ausrichtung konventioneller und unkonventioneller Aktivitäten auf die einzelnen staatlichen Entscheidungsebenen enthielt. Diese Daten dokumentieren die hervorgehobene Rolle der Kommunen im Partizipationssystem der Bundesrepublik. 32 Prozent der Teilnehmer an einer unkonventionellen politischen Aktivität nannten die Kommunen bzw. Kreise als Adressaten, weitere 13 Prozent der Nennungen entfielen auf die Kommunen in Verbindung mit einer überlokalen Entscheidungsinstanz. Protestaktivitäten mit einer bundes- oder landespolitischen Ausrichtung waren weitaus seltener (Bund:

<sup>41)</sup> Vgl. ebda., S. 340 ff.; vgl. auch Kaase (Anm. 23), S. 181 ff., Tab. 1; Kaase/Marsh (Anm. 32), S. 65 ff., bes. S. 80, Tabelle 3.3.

<sup>42)</sup> Kaase (Anm. 23), S. 183.

7 Prozent, Land 13 Prozent, sonstige/mehrere überlokale Ebenen: 19 Prozent). In der Arbeit der Bürgerinitiativen überwiegen nach den in der „Political-Action“-Studie enthaltenen Angaben kommunalpolitisch ausgerichtete Einflußversuche noch deutlicher (43 Prozent), überlokale Einrichtungen: 29 Prozent.

Auch das konventionelle politische Engagement richtete sich schwerpunktmäßig auf die kommunale Ebene. Bei den Bemühungen der Bürger um die Lösung gemeindlicher Probleme ergibt sich dies schon definitionsgemäß, aber auch die Politikerkontakte konzentrieren sich auf die Kommunen und Kreise (32 Prozent) oder beziehen diese Ebene ein (22 Prozent). Wesentlich seltener kamen Kontakte mit Politikern in landes- (9 Prozent) oder bundespolitischen Fragen vor (9 Prozent).

Weitere Hinweise auf die Bedeutung lokaler bzw. überlokaler Probleme für die politische Beteiligung der Bundesbürger ergeben sich aus den Sachberei-

chen, auf die sich die lokalpolitische Partizipation richtet. Als Gegenstände der Zusammenarbeit mit anderen Bürgern wurden besonders häufig Verkehrsprobleme (17 Prozent), die Belange von Kindern und Jugendlichen (16 Prozent), die Kommunalpolitik im allgemeinen (12 Prozent) sowie Fragen des Umweltschutzes, der Ver- und Entsorgung genannt (11 Prozent). Bei den Politikerkontakten ging es in erster Linie um die Partei- und Wahlkampfarbeit (21 Prozent) und um die Kommunalpolitik im allgemeinen (12 Prozent), spezifische kommunale Probleme wurden seltener auf diesem Wege angegangen. Die beiden wichtigsten Themenfelder der unkonventionellen politischen Partizipation waren verkehrs- (20 Prozent) und umweltschutzpolitische Probleme (einschließlich Ver- und Entsorgung: 17 Prozent), gefolgt vom Politikfeld Schule/Kultur/Bildung. Erstaunlicherweise spielten Fragen der Friedens- und Abrüstungspolitik als Zielscheibe von Protestaktivitäten im Jahre 1980 noch keine wesentliche Rolle.

#### IV. Bestimmungsfaktoren konventioneller und unkonventioneller Beteiligung

Die Möglichkeit zur Einflußnahme auf politische Entscheidungen gehört zu den wichtigsten demokratischen Bürgerrechten. Sie sollte jedem Mitglied des politischen Systems offenstehen. Bereits die ersten empirischen Untersuchungen zeigten jedoch eine Diskrepanz zwischen der demokratischen Norm allgemeiner und gleicher Beteiligung und der Beteiligungspraxis. Die politische Partizipation wird von der gesellschaftlichen Stellung einer Person beeinflusst. Angehörige der Ober- und Mittelschicht partizipieren stärker an der Politik als Unterschichtangehörige; die Partizipationsbereitschaft steigt mit dem Bildungsniveau, dem Einkommen und mit dem beruflichen Status. Städter sind politisch aktiver als die Bewohner ländlicher Gebiete; Männer betätigen sich politisch häufiger als Frauen, und schließlich ist die politische Aktivität der mittleren Altersgruppen überdurchschnittlich groß. Die Wohndauer in einer Gemeinde, die Identifikation mit ihr und die Einbindung in lokale Vereine fördern gleichfalls das politische Engagement. Mit gewissen nationalen Besonderheiten finden sich diese Hintergrundfaktoren politischer Partizipation in der gesamten westlichen Welt<sup>43)</sup>.

<sup>43)</sup> Vgl. den Forschungsüberblick bei: Milbrath/Goel (Anm. 37), S. 86 ff.; vgl. Alan Marsh/Max Kaase, Background of Political Action, in: Barnes/Kaase (Anm. 29), S. 97–136; Max Kaase/Alan Marsh, Distribution of Political Action, ebda., S. 167–201; Norman H. Nie/G. Bingham Powell/Kenneth Prewitt, Social Structure and Political Participation: Developmental Relationships, Part I, in:

Zur Erklärung der gruppenspezifischen Partizipationsmuster stehen mehrere Ansätze zur Verfügung, deren Annahmen einander allerdings nicht ausschließen. Das Sozialisationsmodell führt den Zusammenhang zwischen der gesellschaftlichen Position von Individuen und ihrem politischen Verhalten auf gruppentypische Prozesse des Erwerbs partizipationsfördernder Werte, Normen und Einstellungen zurück<sup>44)</sup>. Milbrath und Goel zählen das politische Interesse, das staatsbürgerliche Pflichtbewußtsein, die Partei-Identifikation, das politische Kompetenz- oder Effektivitätsbewußtsein und das politische Vertrauen zu den wichtigsten partizipationsfördernden Einstellungen<sup>45)</sup>. Teils vermitteln die Bildungseinrichtungen diese Dispositionen, teils sind sie das Ergebnis von Lernprozessen in der Familie und im Freundeskreis, oder sie resultieren aus persönlichen Erfahrungen mit dem politischen

APSR 63 (1969) 2, S. 361–376; dies., Social Structure and Political Participation: Developmental Relationships, Part II, in: APSR 63 (1969) 4, S. 808–832; Sidney Verba/Norman H. Nie/Jae On Kim, Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison, Cambridge u. a. 1979.

<sup>44)</sup> Vgl. Buse/Nelles/Oppermann (Anm. 35), S. 25 ff.; Karen Smith-Dawson, Political Socialization and Behavior, in: David Horton Smith/Jacqueline Macaulay u. a., Participation in Social and Political Activities, San Francisco–Washington–London 1980, S. 85–107; einen Überblick über die partizipationsrelevanten politischen Einstellungen liefern Milbrath/Goel (Anm. 37), S. 46 ff.

<sup>45)</sup> Vgl. Milbrath/Goel (Anm. 37), S. 46 ff.



System. Neben diesen spezifisch politischen Orientierungsmustern wirken allgemeine Persönlichkeitsmerkmale oder Einstellungen wie die Kontaktfreudigkeit und das Selbstbewußtsein auf das Partizipationsverhalten ein.

Etwas anders setzt die Erklärungsstrategie des Ressourcenmodells politischer Beteiligung an<sup>46)</sup>. Sie zieht Sozialisationsfaktoren zwar ebenfalls zur Erklärung des individuellen politischen Verhaltens heran, berücksichtigt aber darüber hinaus die Möglichkeiten des Partizipanten, Einflußressourcen zu mobilisieren, stärker. Nach Verba und Nie gibt es zahlreiche Erklärungen für die überdurchschnittliche politische Beteiligung der höheren Statusgruppen: „Für Personen mit einem höheren sozio-ökonomischen Status steht in der Politik mehr auf dem Spiel, sie verfügen über größere Fertigkeiten und mehr Ressourcen, die Politik ist in ihrem Leben gegenwärtiger, sie setzen sich stärker politischen Informationen aus und haben häufiger mit Personen zu tun, die sich ebenfalls in der Politik betätigen.“<sup>47)</sup>

Während der Sozialisationsansatz die erlernten Werte, Normen und Einstellungen als die ausschlaggebenden Bestimmungsfaktoren politischer Partizipation ansieht, benötigt ein Individuum nach den Annahmen des Ressourcenansatzes zusätzlich politische Einflußmittel (Geld, Kontakte, Informationen, Wählerstimmpakete), um seine Vorstellungen in der Politik durchsetzen zu können.

Nach den Ergebnissen älterer, international vergleichender Partizipationsstudien war das politische Engagement in der Bundesrepublik weniger stark von der Schichtzugehörigkeit beeinflusst als in den USA und in Großbritannien. Dagegen waren geschlechtsspezifische Unterschiede im Beteiligungsverhalten der Deutschen stärker ausgeprägt als in den anglo-amerikanischen Demokratien. In allen drei Ländern spielte die Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Organisationen, die Intensität der Mediennutzung, das politische Interesse und das staatsbürgerliche Kompetenzbewußtsein eine bedeutende Rolle bei der Erklärung politischer Partizipation<sup>48)</sup>.

Im Prinzip treffen diese Feststellungen auch für die siebziger und achtziger Jahre zu. Allerdings macht

es die neuere politische Entwicklung erforderlich, zwischen den Bestimmungsfaktoren konventionellen und unkonventionellen politischen Verhaltens zu unterscheiden. Vermutlich ist es auf die stärkere Institutionalisierung der konventionellen Beteiligung und die stärkere Situationsabhängigkeit von Protestaktionen zurückzuführen, daß sich der Einfluß sozialstruktureller Faktoren im System konventioneller Partizipation wesentlich deutlicher zeigt als in der Protestpolitik. Ökonomische Faktoren wie die Schichtzugehörigkeit, das Einkommen und die berufliche Stellung beeinflussen das politische Verhalten 1974 und 1980 nicht sonderlich stark. Die mit weitem Abstand wichtigsten Bestimmungsfaktoren wahl- und parteibezogener Aktivitäten sind das Bildungsniveau und das Geschlecht. Die Beteiligung an Protestaktivitäten hängt ebenfalls stark vom Bildungsniveau ab, noch nachhaltiger aber wird sie vom Lebensalter geprägt. Somit läßt sich das Potential der Teilnehmer an der konventionellen und der unkonventionellen Politik klar eingrenzen. In beiden Partizipationssystemen sind Personen mit einer hohen formalen Schulbildung überrepräsentiert, an Partei- und Wahlkampfaktivitäten beteiligen sich Männer stärker als Frauen, die Teilnehmer an Protestaktionen schließlich rekrutieren sich fast ausschließlich aus den jüngeren Altersgruppen. Abgesehen von den weniger deutlichen geschlechtsspezifischen Unterschieden, finden wir diese Strukturen auch in den USA und in Großbritannien.

Beachtung verdient vor allem die unterschiedliche Relevanz der traditionellen geschlechtsspezifischen Verhaltensmuster für die konventionelle und die unkonventionelle Politik. Bei den Partei- und Wahlkampfaktivitäten zeigt sich die tradierte Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen – auch im internationalen Vergleich – noch klar, bei den direkten politischen Aktionen ist sie weniger deutlich. Zwischen 1974 und 1980 gingen die ohnehin nur schwachen Unterschiede im Engagement von Männern und Frauen in der Protestpolitik weiter zurück. Dieser Sachverhalt läßt sich relativ leicht erklären. Der politische Protest gehört nur bei den jungen Bundesbürgern zum politischen Verhaltensrepertoire. Angehörige dieser Altersgruppen sind weniger stark geschlechtsspezifischen Sozialisationsprozessen ausgesetzt als dies bei den Älteren der Fall ist. Durch den zwischen 1974 und 1980 erfolgten Generationentausch und durch gruppenspezifische Lernprozesse schwächte sich der Einfluß der Geschlechtzugehörigkeit auf die Teilnahme an unkonventionellen Aktivitäten nochmals ab. Gegenüber den genannten Variablen kommt allen weiteren sozialstrukturellen Merkmalen eine

<sup>46)</sup> Vgl. Verba/Nie (Anm. 2), S. 125 ff.; Verba/Nie/Kim (Anm. 43), S. 63 ff.

<sup>47)</sup> Verba/Nie (Anm. 2), S. 125 f.

<sup>48)</sup> Vgl. zur älteren Forschung: Paul Burstein, *Social Structure and Political Participation in Five Countries*, in: *American Journal of Sociology*, 77 (1972), S. 1087–1110; Nie/Powell/Prewitt (Anm. 43); Giuseppe Di Palma, *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, New York 1970.

untergeordnete Bedeutung als Bestimmungsfaktoren politischer Beteiligung zu<sup>49)</sup>.

Die Position eines Individuums im gesellschaftlichen Gefüge ist zwar für die Teilnahme an der Politik nicht unwichtig, jedoch haben wir es überwiegend mit relativ schwachen Zusammenhängen zwischen der sozialen Stellung und dem Beteiligungsverhalten zu tun. Größeres Gewicht kommt im Einklang mit den Annahmen des Sozialisationsmodells den politischen Einstellungen zu. Auch diese Feststellung gilt für das konventionelle politische Verhalten stärker als für die unkonventionelle politische Aktivität. Die weitaus wichtigste Bestimmungsgröße des Partei- und Wahlkampfengagements ist das politische Interesse. Daneben begünstigen vor allem das politische Effektivitäts- bzw. Kompetenzbewußtsein und die Überzeugung von der Wichtigkeit der Politik für das Leben der Menschen die konventionelle politische Partizipation. Das politische Interesse und das Effektivitätsbewußtsein fördern auch die Teilnahme an Protestaktivitäten. Der Einfluß der genannten politischen Einstellungen ist in allen gesellschaftlichen Teilgruppen wirksam, d. h. er läßt sich nicht ausschließlich auf bildungs-, alters- oder geschlechtsbedingte Einstellungsunterschiede zurückführen.

Erstaunlicherweise trägt das Vertrauen der Bürger zur Regierung und zum politischen System nichts zur Erklärung politischer Partizipation bei. Dies Ergebnis widerspricht der verbreiteten Interpretation des Protestverhaltens als Ausdruck einer Krise des politischen Systems. Die Tatsache, daß kein nennenswerter Zusammenhang zwischen dem politischen Vertrauen und der unkonventionellen politischen Partizipation besteht, stützt vielmehr Kaases These, der Einsatz von Protestaktivitäten in der Politik signalisiere eher eine Erweiterung der politischen Fertigkeiten der Aktivbürger als eine Krise der traditionellen Politik<sup>50)</sup>.

In der neueren politischen Soziologie hat ein Erklärungsansatz Einfluß gewonnen, der die unkonventionelle politische Aktivität auf einen Wandel der grundlegenden politischen Wertvorstellungen der Bevölkerung zurückführt. Demnach vollzieht sich in den westlichen Gesellschaften gegenwärtig ein Übergang von „materialistischen“ Sicherheits- und Wohlstandszielen zu „postmaterialistischen“

Gleichheits- und Selbstverwirklichungszielen. Infolge dieses Wandels verändere sich auch das Partizipationsverhalten. Die traditionellen Formen elitärgesteuerter politischer Partizipation durch Massenorganisationen würden durch die politische Führung herausfordernde direkte und spontane (Protest-)Aktionen ergänzt. Träger dieser neuen Verhaltensformen seien Personen mit postmaterialistischen Wertorientierungen<sup>51)</sup>. In Übereinstimmung mit diesen Annahmen stellen die postmaterialistischen Prioritäten 1974 wie 1980 die wichtigste Bestimmungsgröße unkonventioneller politischer Aktivität dar und übertreffen selbst das Alter und das Bildungsniveau noch an Bedeutung. Jedoch bewirkt das Aufkommen postmaterialistischer Wertvorstellungen keineswegs einen Bedeutungsverlust der tradierten Teilnahmeformen, sondern es fördert generell die politische Aktivität, auch in konventionellen Formen.

Da das Ressourcen- und das Sozialisationsmodell einander nicht ausschließen, besteht keine Notwendigkeit, einem der beiden Modelle den Vorzug zu geben. Die große Bedeutung von Sozialisationsfaktoren zeigt sich am Einfluß der politischen Einstellungen auf die Teilnahme der Bürger an der Politik. Der Einfluß des Bildungsniveaus, des Geschlechts und des Lebensalters auf die politische Beteiligung läßt sich ebenfalls als Hinweis auf die größere Erklärungskraft des Sozialisationsmodells interpretieren. Hierfür spricht schließlich auch die untergeordnete Bedeutung ökonomischer Faktoren (Beruf, Einkommen, Schicht) für das Beteiligungsverhalten. Dennoch kann man das Ressourcenmodell nicht gänzlich verwerfen; denn einige der Sozialisationsindikatoren, insbesondere das Bildungsniveau und das Effektivitätsbewußtsein, sind ohne weiteres als sozio-ökonomische Ressourcenfaktoren interpretierbar.

Eine gesonderte Auswertung der Bestimmungsfaktoren der Beteiligung auf kommunalpolitischem Gebiet ist wegen der kleinen Zahl aktiver Partizipanten an spezifisch kommunalpolitischen Aktivitäten nicht sinnvoll. Nach den von Arzberger und von amerikanischen Autoren vorgelegten Ergebnissen ist zu vermuten, daß das Engagement in der Gemeindepolitik grundsätzlich denselben Bestimmungsfaktoren unterliegt wie die Beteiligung an der nationalen Politik<sup>52)</sup>.

<sup>49)</sup> Vgl. hierzu ausführlicher: Klaus R. Allerbeck, Politische Ungleichheit. Ein Acht-Nationen Vergleich, Opladen 1980; Kaase (Anm. 40), S. 344 f.; Marsh/Kaase, Background (Anm. 4), S. 97–136, bes. 99 ff., bes. Tabelle 4.1; Kaase/Marsh, Distribution (Anm. 4).

<sup>50)</sup> Vgl. die Verweise auf die einschlägige Literatur bei Gabriel (Anm. 28), S. 275 ff. Alle zuvor präsentierten Ergebnisse basieren auf Datenanalysen durch den Verfasser. Auf die Vorlage von Tabellen wird verzichtet.

<sup>51)</sup> Vgl. von den zahlreichen einschlägigen Arbeiten: Ronald Inglehart, Political Action: The Impact of Values, Cognitive Level and Social Background, in: Barnes/Kaase u. a. (Anm. 29), S. 343–380; Helmut Klages/Willi Herbert, Wertorientierung und Staatsbezug. Untersuchungen zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt–New York 1983.

<sup>52)</sup> Vgl. Arzberger (Anm. 6), S. 115 ff.

## V. Die Bedeutung der veränderten Beteiligungsstrukturen für die kommunale Demokratie

Mit Ausnahme des Wahlrechts wurden die verfaßten und die informellen Partizipationsmöglichkeiten in den fünfziger Jahren von den Bundesbürgern nur zurückhaltend genutzt. Dabei muß man berücksichtigen, daß das politische Engagement auf der nationalen Ebene noch schwächer entwickelt war. In der unzulänglichen Verankerung partizipativer Normen und Werte sahen Beobachter denn auch einen der gravierendsten Mängel der deutschen Nachkriegsdemokratie. Seither nahm die Partizipationsbereitschaft der Bürger deutlich zu. Für diese Veränderung gibt es zahlreiche Ursachen, vor allem die Erhöhung des Bildungsniveaus, der Ausbau des Massenkommunikationssystems und die Verstärkung der Gesellschaft. Neben diesen allgemeinen gesellschaftlichen Bestimmungsfaktoren politischen Verhaltens dürften Strukturwandlungen im politischen System selbst eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt haben. Erstmals seit dem Beginn der Neuzeit erlebten die Deutschen in der Nachkriegszeit eine längere ungebrochene demokratische Entwicklung. Dies eröffnete ihnen erst die Möglichkeit zum Erwerb partizipativer Normen und zum Erlernen partizipativer Verhaltensformen. Aufgrund dieser Veränderungen paßten sich die politischen Strukturen in der Bundesrepublik zunehmend denen in den etablierten Demokratien an. Zu Recht betont Kaase, „daß das 1963 von Almond und Verba festgestellte Partizipations- und Identifikationsdefizit nicht länger besteht. Was immer an entwicklungsbedingten Problemen der Orientierung der Bürger an einer demokratischen politischen Ordnung in Deutschland im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien diagnostiziert und beklagt worden sein mag: Mitte der siebziger Jahre kann davon keine Rede mehr sein.“<sup>53)</sup>

Ob die Veränderungen des Partizipationsverhaltens die Funktionsfähigkeit der kommunalen Demokratie stärkt oder schwächt, ist in der Literatur umstritten. Die Ergebnisse der empirischen Forschung machen zwar eine normative Diskussion über die demokratietheoretische Bedeutung des Anstiegs der Beteiligungsbereitschaft nicht überflüssig, können sie aber mit einigen Fakten beliefern und dadurch rationalisieren:

1. Für die von den Kritikern vermehrte Bürgerbeteiligung befürchtete Entrationalisierung des politischen Prozesses gibt es kaum Anhaltspunkte. Die politisch besonders aktiven Bevölkerungsgruppen zeichnen sich durch ein überdurchschnittlich großes

politisches Interesse, ein gutes Informationsniveau und ein stark ausgeprägtes politisches Kompetenzbewußtsein aus. Vor allem die Gruppe, die das gesamte Spektrum konventioneller Aktivitäten ausschöpft und zudem auf die legalen Protestaktivitäten zurückgreift, entspricht weitgehend den Lehrbuchvorstellungen vom mündigen Bürger.

2. Die Zunahme politischer Beteiligung läßt sich nicht als Krisensymptom der repräsentativen Institutionen deuten. Dies gilt nicht einmal für die Protestaktivitäten, da eine überdurchschnittliche Unzufriedenheit der Protestierer mit dem politischen System bislang nicht nachweisbar ist. Die Teilnahme an Protestaktionen scheint in erster Linie aus einer spontanen Reaktion auf unerwünschte Aktivitäten der politischen Führung zu resultieren. Hierfür spricht auch das zwischen der konventionellen und der unkonventionellen Beteiligung bestehende Verhältnis wechselseitiger Verstärkung. Die Teilnahme an einer Aktionsform schließt den Rückgriff auf die andere nicht aus, sondern die beiden Partizipationssysteme ergänzen einander.

3. Unbestätigt blieb bislang auf der anderen Seite auch die Erwartung, Aktionen außerhalb des etablierten Institutionengefüges eigneten sich in besonderem Maße dazu, bislang inaktive und gesellschaftlich benachteiligte Gruppen für den politischen Prozeß zu mobilisieren. Ebenso wie die traditionellen Formen politischer Einflußnahme dient die Protestpolitik vornehmlich Personen mit einer qualifizierten Schulbildung als Instrument der Interessendurchsetzung. An der seit langem bekannten Überrepräsentation der Mittelschicht unter den politisch Aktiven änderte die partizipatorische Revolution nichts. Noch am wenigsten zeigen sich schichtspezifische Verzerrungen bei der Beteiligung an Wahlen, da die Wahlnorm in allen gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen anerkannt wird. Durch die Erhöhung des Bildungsniveaus der Bevölkerung wurde der Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau und der politischen Aktivität nicht aufgehoben, wohl aber der Kreis der Partizipanten erweitert.

Für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Demokratie ergeben sich aus der Zunahme der politischen Partizipation überwiegend die bereits 1959 von Almond und Verba behaupteten positiven Effekte. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man mit dem Ausbau der Beteiligungsinstitutionen keine übertriebenen Erwartungen verknüpft. Die bislang durchgeführten institutionellen Reformen, vor allem die Stärkung der Initiativrechte der Bürger im

<sup>53)</sup> Kaase (Anm. 23), S. 182.

kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß und die Erweiterung des bürgerschaftlichen Einflusses bei Kommunalwahlen, wurden von der Öffentlichkeit nach anfänglichen Vorbehalten angenommen. Eine weitere Öffnung des politischen System für die

Einflußnahme durch die Bevölkerung bietet sich schon aus organisatorischen Gründen vor allem auf der kommunalen Ebene an, und sie trifft wohl auch in diesem Bereich auf entsprechende Erwartungen.

# Soziale und kulturelle Aufgaben der Stadterneuerung

## I. Einleitung

Geschichte und Gestalt der Städte sind gekennzeichnet durch Kontinuitäten einerseits, durch Diskontinuitäten, abrupte Brüche und Neubeginn andererseits. Dabei führt die Beharrlichkeit gebauter Strukturen und die lange Zeitdauer baulicher Veränderungen in der Regel zu einem Nebeneinander ungleichzeitiger Entwicklungsniveaus.

Städte schließlich sind Orte, in denen sich abstrakte gesellschaftliche Entwicklungsprozesse, Widersprüche und Konflikte manifestieren und konkretisieren. Inhaltliche wie formale Ausprägungen der Städte sind zu allen Zeiten Spiegel der jeweilig vorherrschenden politischen Verhältnisse und Auffassungen sowie ihrer ökonomischen und technischen Möglichkeiten. Die in der Diskussion um die Stadt — insbesondere die Großstadt — sich niederschla-

genden sozialen Besorgnisse und wohlfeilen Ideologien reflektieren gesellschaftliche Auseinandersetzungen und Konflikte. Gesellschaftskritik und Stadtkritik entsprechen sich. So wird bis heute die Stadt als Exponent der Mißstände des politischen Systems angeklagt<sup>1)</sup>.

Die Städte sind der Schauplatz ganz offensichtlich tiefgreifender Veränderungen. Die gesellschaftlichen Auswirkungen der Arbeitsmarktverhältnisse, der allgemeine Internationalisierungstrend, aber auch die allgemeine Durchsetzung alternativer Wertestrukturen brechen sich vor allem und zuerst in den Großstädten Bahn<sup>2)</sup>. Diese Entwicklungen führen zu veränderten Formen und Wirkungen städtischen Lebens.

## II. Stadtentwicklung seit den siebziger Jahren

Gemeinsamer Orientierungsrahmen bundesdeutscher Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik war bis in die siebziger Jahre die Annahme eines weitgehend kontinuierlich verlaufenden Wirtschaftswachstums. Dieser Orientierungsrahmen war auch — trotz unterschiedlicher Gegebenheiten infolge von Struktur, Lage, regionaler Verflechtung, Größe etc. — für die Entwicklung bundesdeutscher Städte bestimmend.

Parameter kommunaler Planungsmaßnahmen waren wirtschaftliche Zuwachsraten und steigende Bevölkerungszahlen. Kennzeichnend für Stadtentwicklung waren die quantitative Steigerung und Erweiterung öffentlicher Angebote und Einrichtungen. Dazu zählte die Ausweisung weiterer Bau-, Siedlungs- und Verkehrsflächen ebenso wie der Neu- und Ausbau zusätzlicher Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur. Stadtentwicklungspolitik war dominiert durch die Aufgabe, Wachstum zu verteilen, an bestimmte Standorte zu leiten, neue Flächen, neue Gebäude durch Erweiterung und durch den Umbau der Stadt bereitzustellen. „Es ging darum, mit baulich-technischen Mitteln Platz zu schaffen für expandierende oder neu hereindringende Nutzungen und Menschen. Stadtentwicklung erschien als ein von äußeren ökonomischen und sozialen Faktoren bestimmter

Wachstumsprozeß, der in den Städten an räumliche, bauliche und infrastrukturelle Schranken stieß. Aufgabe der Planung war es, diese Schranken mit

<sup>1)</sup> Entsprechende Kritischablonen sind durch eine lange literarische Tradition seit der Antike vorgeformt (z. B. „Künstlichkeit“, „Biologische Selbstzerstörung“, „Vereinzelung“, „Vermassung“, „Versachlichung“). Neben solcher noch heute wirksamen ideologiebeladenen Stadtkritik finden sich auch Hoffnungen auf eine ideale Stadt und Gesellschaft. Vor allem in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts werden vielfältige Initiativen zur Reform der Industriestadt eingeleitet. Die Utopien und konkreten Experimente von Owen, Fourier und Cabet sind gleichermaßen Versuch, materielle Not und Elend zu überwinden, wie auch Versuch, überschaubare lokale Einheiten mit der industriellen Produktionsweise vereinbar zu machen. Der verkürzte Ansatz, soziale Probleme mit Hilfe der Architektur zu lösen und damit menschliches Glück dauerhaft zu produzieren, mußte jedoch scheitern.

<sup>2)</sup> Im allgemeinen werden in der Literatur Aspekte der Bevölkerungsentwicklung, Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sowie Veränderung der Bedürfnisse („Wertwandel“) diskutiert. Als leicht zugängliche Quellen sind u. a. zu nennen: Deutscher Bundestag, Drucksache 8/4437 und 10/863; Prognos (Hrsg.), Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege bis zum Jahr 2000, Basel 1984; R. Mackensen/E. Umbach/R. Jung (Hrsg.), Leben im Jahr 2000 und danach. Perspektiven für die nächsten Generationen, Berlin 1984; M. Reidenbach, Der kommunale Investitionsbedarf Mitte der achtziger Jahre. Eine Einschätzung, Berlin 1985;

überwiegend technischen Mitteln zu beseitigen.“<sup>3)</sup>

Seit Ende der siebziger Jahre hat sich diese Situation in den meisten Städten grundlegend verändert. Tiefgreifende Veränderungen der gegenwärtigen Gesellschaft und ihre Folgen werden mit den Schlagworten „Deindustrialisierung“, „Stagnation und Entleerung“, „Disurbanisierung“ etc., kurz „Schrumpfungsprozesse“ gekennzeichnet. Sie werden überwiegend als Bedrohung, zum Teil aber auch als Chance empfunden und haben für die Kommunalpolitik eine Reihe von Anstößen zum Nachdenken, zum Überdenken und gegebenenfalls zu neuen politischen Handlungsweisen gegeben. Die bisherigen handlungsleitenden Wachstumsvorstellungen geraten ins Wanken. Maßgebend für die gegenwärtige und auch künftige Entwicklung vieler Städte scheint eine gegenläufige, mit dem Stich- und Modewort „Schrumpfung“ umschriebene Tendenz zu sein. Zu den Bereichen, in denen Schrumpfungsprozesse abzulesen sind, zählen vor allem Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen, regionale Kaufkraftpotentiale, Quantität und Qualität natürlicher Ressourcen wie Luft, Wasser, Umwelt sowie technische Infrastruktur. In schrumpfenden Städten entwickeln sich aber, wie Häußermann und Siebel<sup>4)</sup> betonen, völlig andere Problemlagen. Statt Investitionen an die richtigen Standorte zu lenken, geht es eher darum, Desinvestitionen zu verhin-

---

Stadt Saarbrücken, Berichte: Stadtentwicklung, Stadtforschung, Statistik, (1985), 2, 3, S. 1–7; H. Wolff/J. Hogeforster, Langfristige räumliche Entwicklungsprozesse, in: Information zur Raumentwicklung, (1982) 8, S. 587–598. Auf mögliche Konsequenzen eines Wertwandels für die Alltagsprobleme der Stadt- und Regionalpolitik hat H. Klages hingewiesen. H. Klages, Arbeitswelt und Wertewandel, in: Stadt (1985) 4, S. 3–7; zur Kritik an der These des Wertwandels siehe zusammenfassend u. a. O. W. Gabriel, Wertewandel in der Bundesrepublik Deutschland, in: K. Bergmann (Hrsg.), Internationaler Ferienkurs 1984, Mainz 1984, S. 148–164; Th. Olk/H. U. Otto, Wertewandel und Sozialarbeit, in: Neue Praxis, (1981) 2, S. 99–146.

<sup>3)</sup> H. Häußermann/W. Siebel, Neue Urbanität, Frankfurt 1987, S. 153.

<sup>4)</sup> Vgl. die vielfältig gestreuten Arbeiten von H. Häußermann und W. Siebel, z. B. Krise der Stadtentwicklung? Tendenzen der Stadtentwicklung und Optionen der Kommunalpolitik, in: Alternative Kommunalpolitik, (1985) 2, S. 63–67.

dern. Statt Raum für wachsende Nutzungen bereitzustellen, besteht das Problem darin, Nutzungen zu finden für längst erschlossene Flächen und längst gebaute Gebäude. Stadtpolitik gewinnt einen neuen, nämlich unmittelbar sozialen Gegenstand. Es geht auch darum, soziale Gruppen zu mobilisieren, Handlungsmuster zu verstärken. Stadtentwicklungsplanung gerät zur sozialen Entwicklungsplanung, die mehr leisten muß, als lediglich negative soziale Folgen räumlich-technischer Fehlentwicklung aufzufangen<sup>5)</sup>.

In der Lösung kommunaler Aufgaben unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen liegt die Herausforderung für die Kommunal- und Landespolitik der kommenden Jahre. Vor allem die globalen Trends der Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt sowie Veränderungen gesellschaftlich anerkannter Werthaltungen stellen die städtische Entwicklungsplanung vor neue Probleme. Darüber hinaus sind die soziale, politische und wirtschaftliche Situation, aber auch die Verhaltensweisen privater und öffentlicher Akteure durch einen Rückgang an Gemeinsamkeiten gekennzeichnet. Einigende und verbindliche Entwürfe, politische Konzepte und gemeinsame Werthaltungen gehören weitgehend der Vergangenheit an. Neue und konsensfähige, der veränderten Situation Rechnung tragenden Leitlinien und Perspektiven sind noch nicht in Sicht (im wirtschaftlichen Bereich stehen sich unter anderem die Interessen überkommener und neuer, zukunftsweisender Technologien und Produktionsweisen gegenüber). Der Arbeitsmarkt zerfällt zunehmend in Besitzer relativ gesicherter Arbeitsplätze und Einkommen einerseits und einer wachsenden Zahl ungesicherter, ausgegrenzter oder nur mit geringen Teilhabechancen versicherter Personen andererseits. Im sozialen Gefüge schlägt sich diese Entwicklung in einer fortschreitenden Trennungslinie und auch verschärften Segmentierung nieder. Als deren Folge ist eine zunehmende Differenzierung gruppenspezifischer Interessen und Wertvorstellungen, eine Zunahme brisanter sozialer Konflikte zu erwarten<sup>6)</sup>.

---

<sup>5)</sup> H. Häußermann/W. Siebel (Anm. 3), S. 154.

<sup>6)</sup> Vgl. die Arbeiten zur „Neuen Armut“.

### III. Stadterneuerung: Gegenstand und Orientierung

Die naheliegende Frage nach dem, was denn Stadterneuerung konkret ist, führt bereits zu Unklarheiten. Mannigfache, vielfältig nuancierte und facettenreiche Definitionsversuche werden in der Literatur behandelt<sup>7)</sup>.

Stadterneuerung soll hier verstanden werden als die Anpassung der baulich-physikalischen sowie der ökonomischen und sozialen Strukturen und Merkmale eines Gebietes an die Ansprüche und spezifischen Erwartungen von vorhandenen bzw. von der Stadtentwicklungspolitik angestrebten Nutzergruppen. Zum Verständnis der Realität von Stadterneuerung ist es wohl sinnvoll, zwischen einer „einfachen“ – zur Bezeichnung einer bestimmten Methode – und einer „behutsamen bzw. erhaltenden“ Stadterneuerung – zur Bezeichnung eines bestimmten Programms bzw. Ansatzes – zu unterscheiden.

Kennzeichen der einfachen Stadterneuerung sind dann insbesondere:

- Prozeßorientierung versus Zielorientierung,
- zeitliche Begrenzung der Realisierung,
- Nutzung von örtlichen/teilörtlichen Chancen anstelle von Realisierung städtebaulicher Idealkonzeptionen,
- Verzahnung von Planung und Realisierung,
- Bürgerbeteiligung als Aushandlungsprozeß sowie
- Schwerpunkt bei kleinteiligen privaten Maßnahmen und weniger bei komplexen staatlichen/kommunalen Projekten.

Behutsame Stadterneuerung bedeutet: Entwicklung von baulich-räumlichen Strukturen und sozialen Prozessen, die bei den vorhandenen Nutzern einerseits neue Erwartungen und Bedürfnisse entstehen lassen und andererseits diesen helfen, sich in ihrem Umfeld zu integrieren, ohne sich hilflos anpassen zu müssen. Im Mittelpunkt einer behutsamen Stadterneuerung steht deshalb die „Erhaltung“ von Menschen im Gebiet, von Natur, von Arbeitsplätzen und sozialen, kulturellen sowie baulichen Werten. Die Erneuerungsdynamik ist begrenzt auf Maßnahmen, die von den Betroffenen selbst aufgegriffen, verarbeitet und mitgestaltet werden können.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Eckpunkte der Stadterneuerung des Landes Nordrhein-West-

falen in den achtziger Jahren wie folgt beschreiben<sup>8)</sup>:

– Die sogenannte Funktionsschwächung mit dem Ziel, Stadtzentren für einen wachsenden Dienstleistungssektor standortmäßig aufzubereiten, gehört der Vergangenheit an. Die beschäftigungs- und flächenintensive Wachstumsperiode des Dienstleistungssektors geht zu Ende. Neue Technologien machen Dienstleistungsbetriebe immer mehr von Standorten hoher verkehrlicher Erreichbarkeit unabhängig.

– Die flächenhafte Beseitigung von alter Bausubstanz mit dem Ziel, Platz für Massenwohnungsbau zu schaffen, gerät zur Makulatur, weil die Nachfrage nach Massenwohnungsbau rasch verfällt.

– Als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung mit hoher Arbeitslosigkeit gibt es in der Gesellschaft, und hier vorrangig in den großen Städten, eine „neue Armut“. Wenn die Gesellschaft dieses Problem nicht durch Ausgrenzung der davon betroffenen Gruppen verdrängen will, muß gerade hier ein Schwerpunkt künftiger Stadterneuerung liegen. Neben die baulich-physischen Aufgaben treten zunehmend soziale Integrationsaufgaben.

– Die Bewältigung der ökologischen Probleme ist drängend. Wesentlicher Bestandteil einer umfassenden Umweltpolitik ist der Schutz der nicht besiedelten Räume, verbunden mit einer allgemeinen Revitalisierung der Siedlungsräume.

– Stadterneuerung besteht dann auch aus dem Recycling von besiedelten Flächen, aus der kleinteiligen, flächenhaften Begrünung der dichtbesiedelten Gebiete.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Die sozialen und umweltpolitischen Ziele müssen Priorität haben. Dies braucht keineswegs im Gegensatz zu den wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten zu stehen. Die Verbesserung der Sozial- und Umweltqualität benachteiligter Stadtgebiete ist vielmehr die unabdingbare Voraussetzung für private Investitionen. Dies steht im Kontrast zu bisherigen Strategien, bei denen Erhöhung der verkehrlichen Zugänglichkeit und das Angebot freigeräumter Flächen im Vordergrund standen. Im Blickpunkt stehen hingegen nun die ausgedehnten alten Wohngebiete, durchsetzt von Industrie- und Gewerbebetrieben in Gemengelage, während bislang die Sanierung auf den Ausbau möglichst repräsentativer

<sup>7)</sup> Vgl. z. B. die Referate in: Institut für Städtebau Berlin (Hrsg.), Stadterneuerung – Sachstand und Perspektiven, Berlin 1984.

<sup>8)</sup> Vgl. K. Ganser, Preiswerte Wohnungen und bessere Gewerbestandorte durch Stadterneuerung, in: Stadtbauwelt 78 (1983), S. 938–943.

Stadtzentren wie Frankfurt („Prachtkultur“) gerichtet war. In der Instrumentierung ist eine Abkehr von den kostenaufwendigen und planungsrechtlich schwerfällig geregelten Maßnahmen vorgezeichnet. Schließlich ist eine weiterreichende Abstimmung der Maßnahmen mit den Bewohnern und

den Betrieben notwendig. Dabei soll die bislang praktizierte passive Beteiligung an der Planung durch eigene Initiativen und Selbsthilfe korrigiert werden. Auch intermediäre Institutionen zwischen Bürgern und Verwaltung gewinnen einen anderen Stellenwert<sup>9)</sup>.

#### IV. Kulturpolitik im Wandel

Kultur in der Stadt ist Theater, Bibliothek, Museum, Musikschule und Volkshochschule. Kultur ist aber auch der Gesangsverein im Vorort, die Rockgruppe, der Jazzkeller, die Laienspielgruppe, die Geschichtswerkstatt, der Kulturladen und das soziokulturelle Zentrum. Kultur ist Stadtgestaltung und Denkmalschutz. Kultur beschreibt nicht zuletzt die Art und Weise, wie Menschen ihre Arbeitswelt, ihre arbeitsfreie Zeit, ihr Wohnumfeld, ihre Beziehung zu anderen Menschen gestalten<sup>10)</sup>.

Kulturpolitik hat eine Aufwertung erfahren. Sie ist nicht länger pure Dekoration, mit der sich auch Politiker gerne schmücken. Der Verknüpfung von Kultur und Urbanität kommt dabei besondere Bedeutung zu. Eine Erweiterung des Kulturbegriffs führt konzeptionell zu einer engeren Beziehung und Verzahnung von Kulturpolitik und Stadtentwicklungspolitik. Die Bedeutung der Kulturarbeit in den Städten für die Erhaltung von Urbanität ist gewachsen. Kultur und Städtebau weisen seit jeher vielfältige Bezüge zueinander auf. Angesichts des dramatischen sozialen Wandels, der Ausprägung neuer Lebensstile und veränderten Anforderungen an die Stadtkultur wird gerade die gegenseitige Abhängigkeit von Kultur und Städtebau neu ins Bewußtsein gerückt. Die gegenwärtige, äußerst lebhaft diskutierte Diskussion über die Funktion und Bedeutung der Kultur in der Stadt hat unter anderem auch hier ihren Ausgangspunkt. Zugleich gilt es, mit der wiederentdeckten historischen Dimension unserer Städte und ihrem Erbe angemessen umzugehen und

die gebaute wie die soziale Umwelt als Element städtischer Kultur und lokaler Identität zu begreifen.

Gerade in Krisenzeiten gewinnt Kultur besondere Aktualität. Die Zeit des Schrumpfens ist häufig auch die Zeit der Chancen, der Hoffnung, des Auftauchens neuer Ideen und Sichtweisen. Kulturpolitik und (Frei)Zeitpolitik<sup>11)</sup> stehen im Spannungsfeld gesellschaftlicher Entwicklung unserer Zeit. Mit dem tiefgreifenden technischen und sozialen Wandel wird nicht nur die Arbeit knapp, sondern auch die Ressource Sinn. Vor dem Hintergrund andauernder Umweltgefährdung und Massenarbeitslosigkeit suchen die Menschen nach neuen Sinnperspektiven, nach neuen Formen der aktiven Mitgestaltung einer lebenswerten Umwelt. Kunst und Kultur erlangen deshalb zunehmend Bedeutung für Lebenserfüllung und Selbstfindung<sup>12)</sup>.

Soziokulturelle Innovation bedeutet in einer Gesellschaft, die vor neuen Verteilungsentscheidungen steht, dann auch eine Stadtentwicklungspolitik, die freizeitgeeignete Infrastruktur in die Nähe der Bewohner bringt, die der städtebaulichen Entmischung entgegenwirkt und das sinnliche Erlebnis von räumlich und zeitlich verknüpften Alltagsabläufen wieder ermöglicht.

Kultur mit ihren vielfältigen Angeboten ermöglicht den Menschen

– die zunehmende arbeitsfreie Zeit sinnvoll zu nutzen und kann mithelfen, der Resignation und Passivität bei erzwungener Freizeit durch Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken (keineswegs darf jedoch Kultur als Lückenbüßer einer verfehlten Beschäftigungspolitik mißbraucht werden);

– eine bessere Kenntnis unterschiedlicher Kulturen und damit eine Förderung des gegenseitigen Verständnisses im Zusammenleben mit Mitbürgern;

<sup>9)</sup> Vgl. die kritische Analyse von A. Evers u. a., Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung, Bonn 1982. Die Position der Stadtbewohner in Planung und Politik scheint sich aber verändert zu haben, und zwar von der Partizipation zur Selbsthilfe. Siehe Raumplanung, (1988) 4, mit Beiträgen von Jessen/Selle, Bolle/Dadler, Selle/Mauthe. Den ortsnahen Beratungsinstitutionen als „Intermediärer Organisation“ kommt hier besondere Aufmerksamkeit zu: vgl. R. Staubach, Sanierungsbüros, Bürgerbüros, Stadtteilläden, Dortmund 1988; ders., Bewohnerorientierte Stadterneuerung – Erfahrungen aus Beispielfällen ortsnaher Beratungs- und Kommunikationsstellen, Dortmund 1988.

<sup>10)</sup> Zu einem erweiterten Kulturbegriff vgl. jüngst: U. Laustroer/U. Pollmann/N. Sievers, Bestandaufnahme: Soziokultur, Hagen 1988.

<sup>11)</sup> Zur Zeitpolitik vgl. W. Zühlke/A. Roters u. a., Handlungsfeld Freizeit II – zeitpolitische Fragestellungen, Dortmund 1987. Es wird deutlich, daß kommunale Kulturpolitik nicht allein Aufgabe der Kulturämter ist, sondern zur Querschnittsaufgabe der Kommunalverwaltungen gerät.

<sup>12)</sup> Vgl. H. Hoffmann, Kultur für morgen, Frankfurt 1985.



– die schöpferischen Fähigkeiten zu wecken, schafft Einfühlsamkeit, befähigt zu selbstbestimmtem Handeln und schafft so auch Gegengewichte gegen eine verstärkte Vereinnahmung durch elektronische Medien;

– eine Identifikation mit ihrer Stadt, ihrem Stadtteil. Weckt von daher das Interesse, aktiv an der Gestaltung des Wohnumfeldes mitzuwirken und schafft so für den einzelnen „Heimat“<sup>13)</sup>.

## V. Kultur und Stadtteilkultur

Als kulturelle Umwelt kann man die Stadt, den Stadtteil und den Wohnbereich bezeichnen. Kulturelle Umweltgestaltung zielt darauf ab

– Straßen, Plätze und Gebäude mit Kunst zu durchsetzen, um ästhetische Ergebnisse zu vermitteln und zugleich Anstöße für die Auseinandersetzung mit Kunst/Kultur zu geben;

– in der Stadtplanung Einrichtungen der Kulturarbeit und andere Freizeitangebote in erreichbarer Nähe zur Wohnung und zum Arbeitsplatz vorzusehen;

– Baudenkmäler, die mit dem Altbestand des sie umgebenden Ensembles Orientierungs- und Identifikationspunkte sind und räumlich-visuelle Erlebnisse vermitteln, zu erhalten und wo möglich gegenwartsbezogenen Nutzungen zuzuführen.

Stadt als Heimat verlangt Stadtbilder, die durch Individualität und Formgebung der sie prägenden Gebäude, Straßen und Plätze Atmosphäre schaffen, lokale Identität erzeugen und zugleich zwanglosen Zugang zu kulturellen Aktivitäten und Veranstaltungen zu erleichtern versprechen<sup>14)</sup>.

Die Bürgernähe von Kulturarbeit schlägt sich nieder in einer stadtteilbezogenen Konzeption. Dabei haben sich überwiegend zwei Formen herauskristallisiert, die als „Kultur für den Stadtteil“ und „Kultur des Stadtteils“ bezeichnet werden können<sup>15)</sup>. Kultur für den Stadtteil ist ein Konzept zur Verbesserung des kulturellen Angebotes. Entsprechend dem Ansatz „Kultur für alle“ sollen die verschiedensten Stadtteile kulturell besser „versorgt“ werden. Dies geschieht unter anderem durch eine Dezentralisierung der Kulturarbeit, d. h. durch den Versuch, ein möglichst flächendeckendes, bürgernahes Kulturangebot zu gewährleisten. Sie umfaßt die Entwicklung und Installierung spezieller Stadtteilprogramme, die Koordinierung der Kulturarbeit im Stadtteil sowie die Einrichtung von Kulturläden, Kommunikationszentren, Kreativhäusern etc. im

Stadtteil. Eine solcherart erfolgte Dezentralisierung des kulturellen Angebotes bewirkt den Abbau der Schwellenängste der Bewohner, die Erreichung einer Gleichverteilung des kulturellen Angebotes der Stadt, eine größere Flexibilität des kulturellen Angebotes und erhebliche Einsparungen.

Neben der Dezentralisierung in diesem Sinne soll Bürgernähe auch durch eine mobile Kulturarbeit erreicht werden. Damit der Bürger nicht zur Kultur kommen muß, muß die Kultur zum Bürger kommen. Die Angebote reichen von den rollenden Bibliotheken bis hin zum Spielmobil. Solche Konzepte bleiben jedoch stark dem Prinzip der Versorgung verhaftet. Kultur wird an die Betroffenen „ausgeteilt“, wird von außen in den Stadtteil hineingepflanzt.

Hingegen setzt das Konzept „Kultur des Stadtteils“ auf die Fähigkeiten der Quartierbewohner mit dem Ziel der Herstellung lokaler Öffentlichkeit. Dabei wird von einem Kulturverständnis ausgegangen, bei dem neben der individuellen künstlerischen Ausdrucksfähigkeit vor allem auf die gemeinsame Gestaltungsmöglichkeit der sozialen, politischen und materiellen Umwelt abgehoben wird. Hier wird deutlich, daß die stadtteilbezogene Kulturentwicklung sich sehr stark mit der Entwicklung lokaler Sozialarbeit überschneiden kann. Mit anderen Worten, im Prozeß des gemeinsamen Arbeitens können sich Bewohner des Stadtteils nicht nur neue Kompetenzen, sondern auch neue Strategien der Wirklichkeitsbewältigung gemeinsam aneignen. Es geht hier um Bürgeraktivierung in der Folge vielfältiger kultureller Aktivitäten, die vor allem die sogenannten sozio-kulturellen Zentren leisten.

Diese neuartigen kulturellen Einrichtungen, auch als Kommunikationszentren, Kultur- und Aktionszentren etc. bezeichnet, entstanden in der Bundesrepublik Anfang der siebziger Jahre. In der Bundesvereinigung sozio-kultureller Zentren und den Landesarbeitsgemeinschaften sind derzeit 119 Zentren organisiert. Die meisten von ihnen sind durch die Initiative von engagierten Bürgern und Bürgergruppen entstanden. Ihr Anliegen ist es, selbständig sozio-kulturelle, aber auch arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zu entwickeln. Sie haben sich als weitgefaßtes Praxisfeld einer breiten Kulturarbeit mit unterschiedlichsten Arbeitsansätzen durchgesetzt.

<sup>13)</sup> Vgl. Stadt und Kultur, Arbeitshilfen des Deutschen Städtetages zur städtischen Kulturpolitik, Stuttgart 1986, S. 131.

<sup>14)</sup> Siehe ebda., S. 133.

<sup>15)</sup> Vgl. D. Oelschlägel, Kulturentwicklungsplanung – eine Perspektive?, in: ders./L. Arabin (Hrsg.), Kultur ohne Kommerz – Bürgerinitiative als Lernfeld, München 1985, S. 14–23.

Ihre Arbeit findet, wie jüngst auf dem Tübinger Sozio-Kultur-Symposium festgestellt wurde, Anerkennung und Nachahmung. Die Aktivitäten der in den sozio-kulturellen Zentren organisierten Gruppen sind am Bedarf ihrer Mitglieder orientiert und in der Regel auf die Verbesserung eines im eigenen Lebensumfeld erfahrenen Defizits kultureller oder sozialer Angebote in Eigeninitiative ausgerichtet. Sie beziehen insbesondere Bedürfnisse sozial benachteiligter Menschen und gesellschaftlicher Randgruppen in ihre Arbeit ein. Sozio-kulturelle Initiativen sehen ihre Aufgaben in erster Linie darin, den Bürger zum Mitmachen, zur eigenen kreativen Produktion anzuregen. Dabei wollen sie durchaus keine subkulturellen Spielwiesen sein. Sie wirken in ihr soziales und politisches Umfeld hinein. Sozio-kulturelle Zentren waren zwar zunächst der Ort, an dem sich die alternative Kulturszene repräsentierte. Durch die wachsende Qualität und

Quantität ihres kulturellen Programms sind sie aus dem städtischen Kulturangebot nicht mehr wegzudenken.

Als erfolgreichstes Instrumentarium dieser altersübergreifenden Konzeption hat sich die Projektarbeit herausgestellt. So wird über ein bestimmtes Thema (z. B. Arbeitslosigkeit, Frieden, Stadtteilprobleme, Strafvollzug) eine Vernetzung von Initiativgruppen unter Einbeziehung auch anderer Institutionen im Stadtteil erreicht. Durch die themenbezogene Projektarbeit wird sowohl die subkulturelle Ghettoisierung vermieden als auch der Kommerzialisierung mit reinem Freizeitamusement vorgebeugt. Sozio-kulturelle Zentren verstehen sich in der Regel nicht als ablenkende Kompensation im Sinne einer lustorientierten Freizeitgesellschaft, sondern beschäftigen sich auf möglichst lustvolle Art und Weise mit dem „Ernst des Lebens“<sup>16)</sup>.

## VI. Öffentliche Begegnungsstätten im Rahmen der Stadterneuerungsprogramme

Öffentliche Begegnungsstätten im weitesten Sinne sind ein gemeinschaftlicher Treffpunkt für verschiedene gesellige Aktivitäten außerhalb des eigenen Wohnraumes. Örtliche Begegnungsstätten haben die Aufgabe, der Bevölkerung möglichst wohnnah kleine, überschaubare, für jedermann zugängliche, einfach gestaltete und möglichst folgekostenarme Treffpunkte zur Verfügung zu stellen. Solche besonderen Treffpunkte haben eine Reihe historischer Wurzeln. Die für die Entwicklung industrieller Gesellschaften typische Spezialisierung und Ausdifferenzierung der Arbeits- und Lebensformen hat ihren spezifischen Ausdruck im sozial-freizeitkulturellen Bereich darin gefunden, daß bis heute die Formen gemeinschaftsbezogener Einrichtungen für verschiedene soziale und freizeitkulturelle Aktivitäten außerhalb des privaten Wohnraums zunehmend an Bedeutung gewonnen haben<sup>17)</sup>. Neben besonderen Einrichtungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen (z. B. Jugendzentren, Altentagesstätten) sowie speziellen Einrichtungen mit spezifischen Programmen und Veranstaltungen (z. B. Theater, Museen), gibt es Gemeinschaftseinrichtungen, die verschiedenartige Angebote und Aktivitätsformen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und -schichten umfassen. Diese Begegnungsstätten sind in der Regel der Kristallisationspunkt für ein stadtteilbezogenes Kulturangebot, das den Bogen über die folgenden Bereiche spannt:

– „Kultur für alle“, d. h. Abkehr von einem Kulturangebot nur für elitäre Gruppen;

– „Kultur von allen“, d. h. Betonung der aktiven kulturellen Beteiligung von Bürgern am Entstehungsprozeß kultureller Ereignisse und Produkte; Förderung kreativen Handelns und

– „Kultur als Diskurs und Konflikt“, d. h. zunehmende Bedeutung von kulturellen Ausdrucksmitteln in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung.

Ihre aktuelle Bedeutung gewinnen öffentliche Begegnungsstätten im Bewußtsein gesellschaftlichen Wertwandels und mit dem Druck der Krise der Arbeitsgesellschaft. Bedürfnisse nach kultureller Auseinandersetzung entstehen gerade dann, wenn gesellschaftliche Lebenslagen – freiwillig oder unfreiwillig – mehr Zeit verfügbar machen und wenn sich gesellschaftliche Lebensperspektiven von den rational, technokratisch und materiell bestimmten Wertvorstellungen der Industriekultur und Arbeitsgesellschaft lösen. Die Arbeit in öffentlichen Begegnungsstätten richtet sich somit weitestgehend auf Kommunikations-, Isolations- und Sinnprobleme<sup>18)</sup>.

<sup>18)</sup> Auf die Aufsplitterung des Alltags in voneinander abgeschottete Zonen, die Konfektionierung des Verhaltens, allgemein die Parzellierung des gesellschaftlich organisierten Lebens reagieren Gegenbewegungen. Wohl deshalb erfreuen sich die Begriffe „Lebenswelt“ und „Alltag“ in der kulturpolitischen Diskussion einer auffallenden Beliebtheit. Die Auflösung der „Kolonisierung“ der Lebensvollzüge scheint eher im überschaubaren Quartier als Lebensbezug möglich zu sein. Skeptisch dagegen ist E. K. Scheuch, der vor Provinzialisierung warnt: E. K. Scheuch, Städtebau und sozialer Wandel, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, II (1987), S. 179–198.

<sup>16)</sup> Vgl. W. Niess, Vom politischen Störfaktor zum ergänzenden Kulturfaktor, in: np (1986) 5, S. 461–466.

<sup>17)</sup> Vgl. die Dissertation von W. Niess, Volkshäuser, Freizeitheime, Kommunikationszentren. Zum Wandel kultureller Infrastruktur sozialer Bewegungen, Hagen 1984.

## VII. Umbau denkmalwerter Gebäude zu sozialen und kulturellen Einrichtungen im Rahmen der Stadterneuerung

Die Förderung von Stadterneuerungsmaßnahmen steht in Nordrhein-Westfalen auch unter der Zielsetzung, gefährdete Baudenkmäler zu erhalten, ihre bedarfsorientierte und langfristige Nutzung zu gewährleisten und gegebenenfalls Neubauten einzusparen. So wurde schon mit Inkrafttreten der Städtebauförderungsrichtlinien vom 16. März 1983 festgeschrieben, daß bei der Förderung öffentlicher Begegnungsstätten der Umsetzung von denkmalwerten Gebäuden und von Gebäuden mit stadtbildprägender Bedeutung gegenüber Neubauten Vorrang einzuräumen ist.

Im Rahmen der aufgestockten Stadterneuerungsprogramme 1986 und 1987 mit Bundesfinanzhilfen wurden die Möglichkeiten zur Umnutzung von Baudenkmalern für soziale und kulturelle Einrichtungen der Gemeinden wesentlich erweitert. Neben öffentlichen Begegnungsstätten wurden in die Förderung einbezogen: Museen, Industriemuseen und Galerien, Volkshochschulen und andere Formen der Erwachsenenbildung, Bibliotheken, Archive, Einrichtungen der Sozialberatung und Rehabilitation sowie Einrichtungen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und zur Integration von Langzeit-Arbeitslosen.

Zu der Zielsetzung der Umnutzung von denkmalwerten Gebäuden führt keine „Tümelnde Nostalgie“, sondern es gibt ein ganzes Bündel von Gründen, die für einen Umbau sprechen<sup>19)</sup>:

Preisvorteile gegenüber dem Neubau, die Nutzung vorhandener Ressourcen, die Schaffung eines besseren Raumklimas, viele Nutzungsvorteile, mehr Raumqualität, die Partizipation der Nutzer beim Planungs- und Bauprozeß, Erhaltung der alten Handwerkskunst, Bewahrung des alten Freiraumes und die Freisetzung neuer Formen der Architektur.

So wurden denn auch im Rahmen der Förderung zahlreicher Umbaumaßnahmen in den Stadterneuerungsprogrammen 1986 und 1987 118 Baudenkmäler zu örtlichen Begegnungsstätten und sonstigen sozialen und kulturellen Einrichtungen der Gemeinde mit Städtebaumitteln gefördert. Der bisherige Beitrag der Städtebauförderung zur Erhaltung und Nutzung solcher Gebäude wird sich in Zukunft eher noch verstärken und damit einen wesentlichen Bestandteil der Stadterneuerungsprogramme ausmachen<sup>20)</sup>.

<sup>19)</sup> Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Umnutzung von Fabriken — Übersicht und Beispiele, Düsseldorf 1985. Nach wie vor besteht das Problem der Umnutzung darin, daß an den Universitäten und Fachhochschulen nicht genügend Ausbildungskapazitäten für diesen Bereich bereitgestellt werden.

<sup>20)</sup> In den 1988 fortgeschriebenen Stadterneuerungsrichtlinien ist der „Nutzung von Denkmälern und Gebäuden mit stadtbildprägender Bedeutung“ besondere Aufmerksamkeit zuteil geworden.

# Kommunale Gewerbepolitik

## I. Problemaufriß

Wirtschaftspolitische Aktivitäten — üblicherweise als kommunale Wirtschaftsförderung oder neuerdings als kommunale Gewerbepolitik bezeichnet<sup>1)</sup> — sind zwar aus dem öffentlichen Aufgabenbestand nicht wegzudenken, die wissenschaftliche und politische Aufmerksamkeit richtet sich aber in der Regel mehr auf gesamtstaatliche Aktivitäten oder Länderinitiativen. Dies ist auch in der aktuellen Situation wieder der Fall, wo insbesondere das Stichwort „Technologiepolitik“ in diese Richtung weist. Die Fülle der Initiativen<sup>2)</sup> verstellt oft den Blick dafür, daß die Programme auf der kommunalen Ebene nur zum Teil das Ziel erreichen. Einzelbetriebliche Entwicklungshemmnisse, die durch öffentliches Tun oder Unterlassen entstehen, werden eher bagatellisiert oder nicht zur Kenntnis genommen<sup>3)</sup>. Dagegen erlangen kommunale Initiativen, in denen es darum geht, einzelnen jungen Unternehmen optimale Ausgangsbedingungen zu verschaffen, überdimensionale Aufmerksamkeit, z. B. Gründerzentren und Technologieparks<sup>4)</sup>.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen gelten zudem im kommunalen Bereich eher als Mittel zum Zweck: die Stadt braucht Arbeitsplätze, früher stand die Verbesserung der Einnahmensituation im Vordergrund. Da durch die Gemeindefinanzreform von

---

*Der Aufsatz faßt Ergebnisse aus verschiedenen empirischen Forschungsvorhaben zusammen, die in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1978 bis 1987 durchgeführt wurden.*

1) Die Begriffe werden zunächst synonym verwendet.

2) W. Bruder/N. Dose, Forschungs- und Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Bruder (Hrsg.), Forschungs- und Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1986, S. 11 ff.

3) Vgl. F. Lehner u. a., Wirtschaftsförderung als kommunale Aufgabe, in: U. Andersen (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, Köln 1987, S. 184.

4) Vgl. U. Hahne, Technologieparks. Orientierungshilfe zur Gestaltung, Bonn 1985; N. Dose/A. Drexler (Hrsg.), Technologieparks, Opladen 1987; C. Schneider/J. Siebke, Technologieparks als Instrument der Wirtschaftspolitik, in: R. Henn (Hrsg.), Technologie, Wachstum und Beschäftigung, Berlin 1987, S. 669 ff.; R. Sternberg, Technologie- und Gründerzentren als Instrument kommunaler Wirtschaftsförderung, Dortmund 1988.

1969 den Gemeinden ein Anteil an der Einkommenssteuer erschlossen wurde, ist letztere unmittelbare Zweck-Mittel-Beziehung teilweise entkoppelt. Dies führte dazu, daß Ende der siebziger Jahre das Bemühen um die Wirtschaftsentwicklung am Ende der Prioritätsskala kommunaler Politik rangierte<sup>5)</sup>. Erst bedingt durch stagnierendes Wirtschaftswachstum, sinkende Einnahmen und wachsende Arbeitslosenzahlen läßt sich wiederum ein Wandel in der Bedeutung beobachten. Allerdings konkurriert der Politikbereich heute deutlicher als früher mit der Umweltpolitik.

Die Debatte darüber, ob Umweltschutz und Wirtschaftsförderung Gegensätze seien, ist noch im Gange. Wenn Umweltschutz als Gut betrachtet<sup>6)</sup> und durch Umweltschutz das Industriesystem erneuert wird, ist dieser Gegensatz nicht vorhanden. Einerseits können kurzfristige private Gewinne langfristig von der Gesellschaft zu zahlende Schäden erbringen, andererseits lassen sich aber auch — wie immer häufiger betont wird — um Luftreinhaltung, Schadstoffbekämpfung, Gewässerschutz und Abfallwirtschaft wachstumsträchtige Industrien gruppieren. Vom einzelnen Unternehmen her betrachtet sieht die Umweltschutzproblematik jedoch anders aus: „Administrative Umweltschutzmaßnahmen widersprechen prinzipiell dem betriebswirtschaftlichen Gebot der Kostenminimierung.“<sup>7)</sup> Aus mikroökonomischer Sicht sind Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und Umweltschutzpolitik konflikträchtige Politikbereiche. „Aus dieser Perspektive sind heute politische Steuerungsversuche des administrativen Systems als Balanceakt zwischen kontradiktorischen gesellschaftlichen Interessen zu verstehen.“<sup>8)</sup>

Dies bedingt auch, daß die Schwerpunkte der Aktivitäten im Zeitablauf unterschiedlich sind. Die ört-

---

5) K.-H. Naßmacher/H. Naßmacher, Lokale Eliten in der Gewerbepolitik, in: Bodenstedt u. a. (Hrsg.), Gewerbepolitik im Verdichtungsraum, Stuttgart 1982, S. 22 ff.

6) Vgl. H. Flassbeck/G. Maier-Rigaud, Umwelt und Wirtschaft, Tübingen 1982; C. Leipert/E. Simonis, Arbeit und Umwelt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B32/85, S. 3 ff.

7) H. H. Hartwich (Hrsg.), Vollzug und Wirkungen regionaler Umweltpolitik, Opladen 1984, S. 15.

8) Ebd., S. 30.

lichen Akteure finden eine (zum Teil über Jahrhunderte) gewachsene Wirtschaftsstruktur vor, die sich insbesondere durch Betriebsgrößenstruktur, Verteilung nach Wirtschaftssektoren, Branchenstruktur, Industrialtersstruktur sowie den Anteil der Arbeitskräfte nach ihrer Stellung im Beruf beschreiben läßt. Die Wirtschaftsentwicklung ist das Ergebnis aus Schrumpfungs-, Stagnations- und Wachstumsprozessen. Träger dieser Veränderungen sind die einzelnen Betriebe, deren Absatzpotential von der Entwicklung ihrer Märkte abhängt. Die Situation der Betriebe hat Auswirkungen auf die Flächennutzung der betrieblichen Standorte (Standortwechsel, Standortbeharrung, dichtere Nutzung, Brachfallen) sowie die Nutzung des örtlichen Arbeitskräftepotentials. Für die Gemeinden stellt sich die sozioökonomische Entwicklung von Betrieben als kommunalpolitisches Problem

dar. Das Allokationsziel der Kommunalpolitik lautet: richtige Zahl von Betrieben mit ausreichender Steuerkraft und größtmöglicher Flexibilität bei der Nutzung/Auslastung von Flächen/Arbeitskräften unter ausreichender Versorgung der Bevölkerung mit betrieblichen Leistungen/Arbeitsplätzen und Minimierung der Umweltbelastungen. Mit kommunaler Wirtschaftsförderung sind üblicherweise alle bewußt herbeigeführten Maßnahmen gemeint, die dazu beitragen, eine Wirtschaftsentwicklung ohne Hemmnisse und Friktionen zu ermöglichen. Kommunales Handeln kann allerdings in bezug auf die Wirtschaftsentwicklung durchaus ambivalent sein. Darauf hebt der Begriff „Gewerbepolitik“ ab, der auch Aspekte politischen Handelns einschließt, die die Wirtschaft (also Betriebe und Unternehmen)<sup>9)</sup> negativ tangieren.

## II. Handlungsfelder der kommunalen Gewerbepolitik

Traditionelles Ziel der kommunalen Gewerbepolitik ist es, Unternehmen mit möglichst hohem Ertrag zur Ansiedlung zu bewegen und zur Verhinderung von Krisen der örtlichen Wirtschaft für eine umfassende Sicherung des Gewerbebestandes zu sorgen. Diese Ziele wollen alle Gemeinden mit möglichst geringem Kostenaufwand (einschließlich der Folgekosten für die Ansiedlung neuer Betriebe) oder zumindest unter Schonung der eigenen Finanzen (mit Hilfe staatlicher Förderprogramme) realisieren. Unternehmen versuchen in der Regel, sich eine langfristige Persistenz zu sichern; dies soll zu möglichst geringen Kosten, d. h. vor allem mit Hilfe von kommunalen Vor- und Sonderleistungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung erreicht werden.

### 1. Entwicklung neuer Standorte

Zur Ansiedlung neuer Betriebe entwickeln die Gemeinden neue Standorte. Dafür betreiben die Städte (zum Teil in erheblichem Umfang) Bodenvorratspolitik. Falls Städte nicht von Überschwapp-effekten in Ballungszentren profitieren können, wie beispielsweise Mittelstädte in Verdichtungsräumen, fehlen häufig solche Ansiedlungsinteressen. Aber auch die Expansion von bereits in der Stadt vorhandenen Betrieben erfordert neue Standorte. Heuer vertritt die These, daß der Handlungsspielraum in der Wirtschaftsförderung wesentlich

durch „Stadtplanung“ und „Liegenschaftswesen“ beeinflusst wird<sup>10)</sup>. Die Strategie der Ausweisung neuer Flächen wird immer schwieriger. Neue Gewerbegebiete gelten zunehmend als unerwünschter Landschaftsverbrauch, gegen den Umweltschützer, Regionalverbände und Genehmigungsbehörden getrennt oder gemeinsam vorgehen. Die Eigentümer bislang landwirtschaftlich genutzter Grundstücke sehen sich durch die Umwidmung der Flächen in ihrer beruflichen Existenz bedroht. Die Erfahrung, daß viele Grundstückseigentümer in der Vergangenheit zu billig verkauft haben, läßt heute selbst bei angemessenen Marktpreisen keine Verkaufsbereitschaft aufkommen.

Bei der Entwicklung neuer Standorte kommt es zu spezifischen Problemen. Während des Entwicklungsprozesses eines neuen Standortes wechselt die Zuständigkeit der beteiligten Ressorts, und auch die Koordinationsfunktion fällt je nach Bearbeitungsstand und Vorgehensweise vornehmlich einzelnen städtischen Ämtern zu, die dann sporadisch den Rat bzw. seine Fachausschüsse sowie die Öffentlichkeit einschalten. Damit ist zugleich die Gefahr eines insgesamt unkoordinierten Vorgehens verbunden. Verwaltungsinterne Restriktionen ergeben sich vor allem, wenn Behörden tangiert sind, die untereinander kaum Kontakt haben. Hier muß die städtische Verwaltung als Vermittler tätig werden, eine Aufgabe, die bereits zwischen den einzel-

<sup>9)</sup> H. Naßmacher, Wirtschaftspolitik „von unten“, Basel-Boston-Stuttgart 1987, S. 15.

<sup>10)</sup> H. Heuer, Instrumente kommunaler Gewerbepolitik, Stuttgart 1985, S. 50.

nen Fachämtern Schwierigkeiten bereitet, in der städtischen Verwaltung letztlich aber autoritativ zu lösen ist. Diese Strategie steht hier nicht zu Gebote. Um eine schnelle Nutzungsmöglichkeit für Investoren sicherzustellen, versuchen die städtischen Verwaltungen, schwierige Sonderinteressen durch entsprechenden Zuschnitt des Gebietes auszugrenzen oder die beabsichtigte Investition so zu beschränken, daß sich die Mitspracherechte reduzieren. Wenn das nicht möglich ist, muß in der Regel der Regierungspräsident als Schlichter fungieren. Hier kann die Bedeutung einer Sonderbehörde (je nach aktueller Diskussion ihres Aufgabenbestandes) stark durchschlagen<sup>11)</sup>. Eine Beschleunigung des Verfahrens kommt tendenziell eher zustande, wenn der Regierungspräsident selbst ein Interesse an der Entwicklung eines neuen Standortes hat, etwa um Mittelabflüsse nachzuweisen.

Schwerer als einzelne Träger öffentlicher Belange, deren Bedeutung die örtliche Verwaltung beim Genehmigungsverfahren noch relativ gut voraussehen kann, sind der Rat und die Vertreter der Öffentlichkeit als Repräsentanten organisierter Sonderinteressen (z. B. des Naturschutzes) sowie einzelne Bürger/Bürgergruppierungen einzuschätzen. Solche Gruppen werden als Unsicherheitsfaktoren von der Verwaltung nicht genügend beachtet. Sind die Bürgerproteste durch handfeste private finanzielle Interessen hervorgerufen, lassen sich solche Widersprüche selten beschwichtigen. Verwaltungen haben Bürgerproteste in der Vergangenheit aber auch zum Teil selbst mitverursacht, z. B. durch autoritative Entscheidungen (unter bewußter Umgehung von Mitspracheansprüchen). Versuchen die Entscheidungsträger, ihre Entscheidung unter Einsatz entsprechender Instrumente „durchzuziehen“, kann dies die Atmosphäre für folgende Entscheidungen vergiften. Dies gilt vor allem, wenn sich einzelne Gruppierungen für nicht rechtzeitig informiert halten. Dadurch kann Mißtrauen geschürt werden; die Glaubwürdigkeit der Verwaltung schwindet<sup>12)</sup>.

Nicht nur die generelle Verfügbarkeit, sondern auch die Funktionsfähigkeit neuer Flächen ist häufig ein Problem. Da der gute Anschluß an das Fernstraßennetz die Standortvorteile stark beeinflusst, werden Industrie-/Gewerbeflächen häufig ganz in der Nähe entsprechender Auffahrten ausgewiesen.

<sup>11)</sup> Welche Sonderbehörde von der Mittelbehörde besonders beachtet wird, haben R. Schäfer/G. Schmidt-Eichstaedt, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, Melle 1984, S. 118 ff., erhoben.

<sup>12)</sup> Beispielfälle dazu in: H. Naßmacher (Anm. 9), S. 185 ff.

Der Vorteil für die Gemeinde kann sich allerdings leicht zum Nachteil entwickeln. So ist bei einer generell guten oder akzeptablen Anbindung der Stadt an das überörtliche Verkehrsnetz die kleinräumige — also innerörtliche — Verkehrsanbindung keineswegs immer optimal gelöst. Die endgültige Regelung der äußeren Erschließung vollzieht sich in der Praxis mit erheblicher zeitlicher Verzögerung (meist ist das Gebiet dann schon völlig bebaut). Dies weckt natürlich den Unmut von Unternehmern gegenüber Verwaltung und Politikern, die das Argument dieses Standortvorteils verwendet haben, und lassen sie als handlungsunfähig erscheinen. Verzögerungen treten dadurch ein, daß Behörden (sowohl die Stadt als auch das Land, vertreten durch die Fachbehörde) versuchen, Geld bei der Realisierung von Kreuzungssystemen oder Zugängen zum Verkehrssystem zu sparen. Um insgesamt eine Planung nicht zu verzögern, setzt die städtische Verwaltung, zum Teil unter dem Druck von Rat und Bürgern, auf die Kompromißbereitschaft der Straßenbauverwaltung, Lösungsvorschläge werden in Erwartung der Akzeptanz von verkehrstechnisch einfacheren Lösungen über Jahre in der Schwebe gehalten. Dies hat für die örtlichen Politiker den scheinbaren Vorteil, daß sie Eigentümern betroffener Grundstücke oder zukünftigen Anliegern nicht weh tun müssen.

Nach der Ausweisung und der (zumindest rudimentären) Erschließung sehen die Städte kaum Einflußmöglichkeiten auf die Entwicklung eines neuen Standortes: Die Stadtverwaltung geht davon aus, daß sich zumindest innerstädtische Interessenten für die neuen Gewerbegebiete von selbst melden.

Dies ist aber keineswegs der Fall, weil der Angebotszeitpunkt mit den unternehmerischen Überlegungen nicht zwangsläufig zusammenfällt. Manchen Unternehmern ist mit neuen Standorten nicht gedient, weil sich die Unternehmen bereits am Standort verfestigt haben. Dies bezieht sich überwiegend auf den Kapitaleinsatz, aber auch auf Kunden- und sonstige Kooperationskontakte im Nahbereich und auf die Arbeitnehmer. Verlagerungen scheitern, weil die Arbeitskräfte den neuen Gewerbestandort schlechter erreichen können, bei Erwägungen der Verlagerung in eine andere Stadt nicht mitziehen wollen oder dort keine entsprechend qualifizierten Arbeitskräfte vorhanden sind. Die hohen Investitionskosten machen eine Verlagerung praktisch nur dann möglich, wenn der Betrieb seinen alten Standort angemessen verwerten kann und hohe öffentliche Investitionshilfen hinzukommen.

Die Untersuchungsergebnisse haben eindeutig gezeigt, daß es nicht die besseren Konditionen

(Grundstückspreis, Steuer- und Gebührensätze)<sup>13)</sup> sind, die einen Betrieb zur Verlagerung in ein neues Gewerbegebiet anregen. Sie mögen bei Zweigbetrieben mittlerer Größe eine Rolle spielen, bei kleineren Unternehmen, in denen der Betriebsinhaber eine aktive Rolle spielt, sind es vielmehr die persönlichen Kontakte, das Gefühl, mit den eigenen Problemen ernst genommen zu werden<sup>14)</sup>, die eine entsprechende Entscheidung forcieren können.

Der Prozeß der Ansiedlung neuer Gewerbe-/Industrieflächen kann von Gemeinden, die über eigene Flächen in den aufzusiedelnden Gebieten verfügen, im Prinzip besser gesteuert werden als von anderen. Dann können beim Verkauf der Grundstücke wirtschaftspolitische Ziele der Stadt verfolgt und vertraglich abgesichert werden, z. B. die Vergabe an einen für die Gemeinde interessanten Investor, schneller Baubeginn. Dennoch führt das Vorgehen nicht immer zum Erfolg: Für eine gewünschte Verlagerung müssen dem Betrieb häufig erhebliche Zugeständnisse gemacht werden. Dabei geraten vertragliche Vereinbarungen leicht in Vergessenheit. Meist müssen aus mehreren Programmen Subventionen des Bundes und des Landes fließen, die — bei dem im Prinzip dichten Subventionsnetz — für die einzelbetriebliche Situation zunächst einmal nutzbar zu machen sind. Den Abfluß der Mittel mit der Bereitschaft des Eigentümers zeitlich zu koordinieren, ist dann eine schwierige Aufgabe. Die Androhung, ein bereits vergebenes Grundstück zurückzukaufen, ist dann ziemlich wirkungslos.

Für andere Grundstücke gehen die ersten Bauanträge schon beim Baurechtsamt ein, bevor der Planungsprozeß (Genehmigung des Bebauungsplans) und die Erschließungsarbeiten zum Abschluß gekommen sind. Die Verwaltungen sind in der Regel bereit, den Investoren entgegenzukommen und ihre Bauwünsche vorab zu bearbeiten, damit sich möglichst schnell Ansiedlungserfolge sichtbar abzeichnen. Dadurch erfolgen Weichenstellungen, die durch die weitere investorenorientierte Bearbeitung noch verstärkt werden. Durch die isolierte Beurteilung einzelner Bauanträge gerät im Laufe der Jahre das ursprüngliche Konzept für einen Standort, zum Teil unter Mitwirkung der Fachausschüsse und des Rates, aus dem Auge.

<sup>13)</sup> Insbesondere der Grundstückspreis spielt bei der Entscheidung über einen Standort nur eine untergeordnete Rolle, vgl. K.-H. Naßmacher, Hebesatz im Hintergrund, in: Wirtschaftswoche, (1980) 8, S. 30 ff.

<sup>14)</sup> Vgl. dazu H. Heuer/K.-H. Naßmacher/R. Schäfer, Kommunale Wirtschaftspolitik in der Region Stuttgart, in: Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 2, Stuttgart 1982, S. 524.

So können sich praktisch unbemerkt von den Akteuren, die mit den verschiedenen Einzelfällen befaßt sind, Fehlentwicklungen einstellen, die letztlich den Gewerbestandort für diese Nutzung entwerten, ihn möglicherweise aber zugleich städtebaulich aufwerten. Durch solche Fehlentwicklungen an knappen neuen Standorten können alte Produktionsstandorte nicht entsprechend entlastet werden. Ein Beispiel dafür ist die partielle Nutzung durch Wohnungen. Entgegen der ursprünglichen Zielsetzung sind nach einigen Jahren an neuen Standorten häufig Großhandels-, Transport-, Lager- und Einzelhandelsbetriebe, Bauhöfe, Material- und Gerätelager mit hohem Flächenbedarf bzw. geringer Arbeitsplatzdichte in der Überzahl. Eine öffentliche Diskussion findet inzwischen bezüglich der Verbrauchermärkte statt. Die Unsicherheit bzw. Uneinigkeit bei der Bewertung solcher Vorhaben, die quer durch die Parteien/Fraktionen aber auch durch wirtschaftsnahe Organisationen (IHK) und Interessenvertretungen läuft, scheint die beste Garantie dafür zu sein, daß der Ansiedlungswunsch erfolgreich bearbeitet wird. Zu beobachten ist, daß sich Verbrauchermärkte immer häufiger (unterhalb der nur im Sondergebiet zugelassenen Größenordnung) in Gewerbegebiete einschleusen. Dadurch wird zumindest eine latente Gefahr für die alten Versorgungsstandorte mit ihren Problemen für die Zugänglichkeit für den motorisierten Verkehr geschaffen.

Aus einzelbetrieblicher Sicht ist problematisch, daß nach erfolgter Verlagerung/Ansiedlung der einzelbetrieblichen Entwicklung keine Aufmerksamkeit mehr durch Wirtschaftsförderung und von lokalen Politikern zuteil wird. Die Verantwortlichen gehen davon aus, daß mit der Verlagerung zumindest das Ziel „Modernisierung der örtlichen Wirtschaft“ erreicht werden konnte. Dabei wird aber zuweilen der Erfolg einer neuen Technologie, die im Produktionsprozeß zur Anwendung kommt, zu hoch eingeschätzt: Denn nicht die neue Technologie, sondern das marktfähige Produkt sichert das Überleben des Unternehmens. Auch wird leicht übersehen, daß der notwendige Aufwand für den Neubau von Betriebsgebäuden am neuen Standort in Verbindung mit einem verbreiteten Kapitalmangel — insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen — zu erheblichen Belastungen führt und den Einsatz modernster Technologie gerade verhindert. Diese Probleme können selbst durch die kumulierte Inanspruchnahme öffentlicher Programme nicht beseitigt werden, so daß durch innerörtliche Verlagerungen die Modernisierung der Wirtschaft durchaus nicht garantiert ist. Die Probleme am neuen Standort können — bedingt durch Nachbarnutzung und schlechte Verkehrsanbindung — denen am alten Standort durchaus bald ähnlich sein.

## 2. Gewerbepolitik an alten Standorten

Die Besinnung der Gemeinden auf ihren Gewerbebestand bei schrumpfendem Ansiedlungs- und Verlagerungspotential lenkt die gewerbepolitische Aufmerksamkeit auf Problemlagen der Betriebs- und Stadtentwicklung, die bislang allenfalls sekundär eine Rolle spielten. Durch die Verlagerung von Betrieben oder nach Konkursen werden immer wieder gewerblich genutzte Standorte freigesetzt. Bei ungestörtem Wirtschaftswachstum sorgte der Grundstücksmarkt rasch für neue Nutzungsmöglichkeiten (je nach Lage entweder Dienstleistungsbetriebe oder Wohnnutzung). In den letzten Jahren ist dies zugleich schwieriger und weniger erstrebenswert geworden. Städte mit „alten“ Industrien und strukturschwache Räume stoßen bei der Wiedernutzung auf erhebliche Schwierigkeiten, verbunden mit zum Teil jahrelangen Leerständen<sup>15)</sup>. Gemeinden mit Entwicklungspotential müssen versuchen, der drohenden Umnutzung entgegenzuwirken, um die später nahezu automatische Verdrängung des örtlichen Gewerbes aus solchen alten Produktionsstandorten („Gemengelagen“) zu vermeiden.

Alte Standorte sind dadurch gekennzeichnet, daß sich verschiedene Nutzungsarten in vielfältiger Weise mischen. Diese Nähe von Wohnen und Arbeiten war in der Vergangenheit mangels geeigneter Verkehrssysteme durchaus üblich und gewollt. Typisch ist auch, daß Betriebe unterschiedlicher Entwicklungsphasen hier ihren Standort haben. Betriebsneugründungen erfolgen häufig aus Gründen der Kapitalknappheit und der Risikominimierung an provisorischen Standorten in Wohngebieten, z. B. in Garagen, Kellern, Wohnstuben, Nebengebäuden. Eine Verfestigung am Standort sieht zum Teil jahrelang niemand als Problem an und diese wird durch die Genehmigung einer Fülle von Bauanträgen, die wegen der diskontinuierlichen Änderung der örtlichen (und auch der überörtlichen) Rahmenbedingungen mit einer anderen Bewertungsgrundlage erfolgen, noch sanktioniert. Je stärker der Betrieb ist, um so eher gelingt es ihm meist, Nachbarnutzungen zu vereinnahmen (kleine Gewerbebetriebe, Wohngebäude), was wiederum das Verbleiben des Betriebes am Standort ermöglicht, ohne Probleme im Betriebsablauf (Produktionslärm, Verkehrslärm, Luftverunreinigung) zu beseitigen. Zugleich wird dadurch häufig die an sich notwendige Verlagerungsentscheidung um Jahre hinausgeschoben, um sie schließlich zu einem nicht mehr durchführbaren Unternehmen zu machen. Eine andere Entstehungsmöglichkeit für Mischstrukturen ergibt sich dadurch, daß ein Betrieb

zwar irgendwann unter Mithilfe der Verwaltung einen geeigneten Standort zugewiesen erhält, dieser aber im Laufe der Jahre immer stärker von Wohnbebauung eingekreist wird. Die Betriebe sind dann irgendwann nicht mehr am „richtigen“ Standort, wobei Akteure und Öffentlichkeit die Lage recht unterschiedlich beurteilen. Ein latenter Konflikt ist angelegt.

Die unterschiedlichen Einschätzungen sind auch teilweise einem Wandel unterworfen. Dieser kann durch überörtliche Programme<sup>16)</sup> ausgelöst werden. Problematisch wird dies aber nur, wenn einzelne Akteure Konflikte artikulieren. Anwohner können sich nur dann Gehör verschaffen, wenn sie artikulationsfähig sind, also öffentlichkeitswirksam agieren. Häufig können nachgewachsene Generationen im Umfeld eines Betriebes durch eine bessere Ausbildung als die ihrer Eltern den latenten Unmut besser kanalisieren; neue Anwohner bewirken zum Teil ähnliches. Zuweilen sind auch die Betriebe selbst die Auslöser dafür, daß sich das Konfliktpotential vergrößert, wenn sie beispielsweise neue Produktionsverfahren einführen wollen oder im Vorgriff auf die Genehmigung tatsächlich einführen. Öffentliche Akteure haben selten ein Interesse am Aufgreifen des Falles, es sei denn aus stadtgestalterischen Gründen.

Die Bearbeitungsstrategien bei störenden Betrieben hängen eng mit dem perzipierten Problemdruck zusammen. Dieser ist offenbar bei Lärmbelästigung am größten. Zwar läßt sich der Handlungsdruck unter Umständen unter Einbeziehung des Rates dadurch vorübergehend vermindern, daß die öffentliche Verwaltung zunächst eine Art Moderatorenfunktion zwischen den Kontrahenten wahrnimmt. Dabei wird eine Strategie angesteuert, die die Zahl der Beteiligten möglichst überschaubar hält. Die Akteure der Verwaltung gehen in der Regel nicht davon aus, daß durch die Mitwirkung von Politikern und Öffentlichkeit sich Synergie entfalten ließe. Vielmehr werden Verzögerungen befürchtet. Die von Ratsmitgliedern erwogenen Lösungen, z. B. Betriebe anstelle der öffentlichen Hand zu belasten, sind auch zum Teil dazu geeignet, die Kooperationsbereitschaft der Unternehmer zu verspielen.

Auch wenn nach herrschender Verwaltungsmeinung den Betrieben an ihren Standorten Entwicklungsmöglichkeiten verschafft werden sollen, ist dies häufig mit unübersehbaren Schwierigkeiten verbunden, weil die Lösung zu spät gesucht wird. Zunächst haben die Akteure die dauernde und schleichende Problementstehung nicht ausreichend

<sup>15)</sup> Vgl. H. Naßmacher (Anm. 9), S. 366 ff.

<sup>16)</sup> Z. B. solche für die Wohnumfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung, den Umweltschutz, die Stadtsanierung.



wahrgenommen. Wenn der Problemfall konkret zur Lösung ansteht, müssen die Informationen erst aufwendig beschafft werden. Dies gilt auch für das Normenwissen, also die einschlägigen, fallbedeutenden Regelungen. So nimmt es nicht wunder, daß die Akteure Problemlösungsverfahren bevorzugen, die ihnen schon geläufig sind. Dazu gehört auch die scheinbar einfache Strategie, den Betrieben die Verlagerung an neue Standorte zu empfehlen. Daher läßt sich in manchen Städten von einer Strategie der „Verlagerung um jeden Preis“ sprechen.

Die Durchsetzung bestimmter Normen durch Gebote, Verbote und Strafandrohungen gilt innerhalb der Verwaltung als letztes Mittel. Weil Widerstand bei den Betroffenen antizipiert wird, versuchen es Behörden zunächst mit Überzeugungsstrategien. Nach Feststellung von Hucke/Bohne gibt es auch hier die Möglichkeit, zunächst auf informelle Absprachen auszuweichen. Dies ist dann besonders häufig, wenn konfliktfähige Betriebe betroffen sind<sup>17)</sup>. Da Entscheidungen zu Lasten der Betriebe häufig keine Problemlösung bringen, werden Anreize miteingeplant. Sie beinhalten oft neben der reinen Aufforderung noch direkte und indirekte Förderungsmittel, z. B. neben entsprechenden Planungen Vorleistungen durch öffentliche Investitionen oder Grundstücke und direkte Subventionen. Die Anreize beziehen sich zum Teil auf den alten oder auf einen neuen Standort (Verlagerungskosten). Im Rat ist bei dieser Lösungsstrategie häufig der von der öffentlichen Hand zu leistende Zuschuß umstritten, weil dadurch andere kommunalpolitische Ziele gefährdet erscheinen. Dort, wo es entsprechende Landesprogramme gibt, die sicherstellen, daß die Verteilung öffentlicher Zuschüsse an Unternehmen auf städtischer Ebene distributiv und nicht redistributiv erfolgen kann, ist auch bei den Kommunalpolitikern eher ein Anreiz zum Handeln gegeben: Die Vergabe von Subventionen geht leicht von der Hand, wenn dabei die eigenen Mittel geschont werden können<sup>18)</sup>.

Wenn regulative Maßnahmen unvermeidlich sind, gehen Verwaltungen davon aus, daß sie sich besser durchsetzen lassen, wenn sie sich nicht gegen einen einzelnen Betrieb richten, und steuern „Bereinigungen“ im Rahmen von Flächennutzungsplanberatungen an. Das ist dann recht langwierig. Kurzfri-

<sup>17)</sup> J. Hucke/E. Bohne, Bürokratische Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen, in: H. Wollmann (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie, Opladen 1980, S. 183, 193; J. Hucke /A. A. Ullmann, Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein/Ts. 1980, S. 106, 109, 115.

<sup>18)</sup> Ein Beispiel dafür ist das Schmiedeprogramm für den bergischen Raum.

stig überlassen städtische Verwaltungen regulative Maßnahmen gern Sonderbehörden. Bei diesen Behörden staut sich Ärger an, weil sie bei der schwierigen Durchsetzung von Geboten häufig gegenüber den Gerichten allein dastehen. Vage Formulierungen (z. B. Auflagen müssen betriebswirtschaftlich vertretbar sein) machen den Behörden zu schaffen.

Im Gegensatz zur Bearbeitung von Problemen bei störenden Betrieben wird die zuständige Verwaltung bei Erneuerungs-, Modernisierungs- oder Erweiterungsinvestitionen durch Bauvoranfragen und Bauanträge zu konkreten Entscheidungen in einer angemessenen Frist gezwungen, will sie sich nicht verwaltungsintern oder von den politischen Akteuren Vorwürfe einhandeln. Auch die Unternehmer sind in dieser Situation eher kooperationsbereit, weil sie in der Regel an der schnellen Abwicklung des Genehmigungsverfahrens interessiert sind. Allerdings spielen sie auch zuweilen ihr Potential als Steuerzahler und Arbeitgeber voll aus. Gemengelage befinden sich überwiegend im sogenannten unbeplanten Innenbereich, für den über die Zulässigkeit baulicher Vorhaben nach § 34 BauGB zu entscheiden ist. Einzelgenehmigungen von Bauvorhaben und gewerblichen Anlagen haben zudem alte Standorte schleichend an eine Belastungsgrenze geführt: Neue Betriebe sind auch dann nicht mehr zulässig, wenn sie viel modernere Technologie verwenden. Die Verschärfung der Situation, die im konkreten Einzelfall bewußt wird, ist häufig durch Wohnbauvorhaben bedingt, die nicht unmittelbar an den Betrieb angrenzen, den Charakter des Gebietes insgesamt aber verändert haben und insofern zum Überdenken der Situation bei konkreten Investitionsinteressen Anlaß geben. Häufig ist die Wohnbebauung so dicht an den Betrieb herangewachsen, daß dieser, selbst wenn er noch Freiflächen hat oder die Stadt benachbarte Freiflächen einbringen könnte, diese nicht mehr mit Betriebsgebäuden bebauen kann, so daß Erweiterungsprobleme am Standort unlösbar erscheinen. Zwar unterliegt das Heranrücken der Wohnbebauung an Gewerbebetriebe inzwischen stärkeren Restriktionen<sup>19)</sup>; jedoch muß sich das Problembewußtsein dafür, daß Wohnbebauung eine betriebliche Entwicklung verhindern kann, zunächst einmal durchsetzen. Die Baugenehmigungsbehörden berücksichtigen die Investitionsinteressen nach der Reihenfolge ihres Einganges: „Wer zuerst kommt, der mahlt zuerst.“

Sofern Investitionen in beplanten Gebieten anstehen, spielen Befreiungen und Ausnahmen von meist inzwischen veralteten Planungsgrundlagen im

<sup>19)</sup> Seit der Neufassung des § 34 BBauG im Jahre 1977.

engen Kontakt zwischen Klientel und Baurechtsamt in der Regel eine bedeutende Rolle. So hat die These, die eigentliche Gewerbebestandspflege finde über Befreiungen im Baurechtsamt statt, sicherlich ihre Berechtigung. „Befreiungen ... entstehen so zum Teil als Gefälligkeit für den Betrieb, ohne daß diesem bewußt wird, daß sein Standort in der Tat auf Dauer nicht zu halten ist.“<sup>20)</sup> Meist scheint irgendwann rasche Hilfe nicht mehr möglich, weil vom Instrument der Befreiungen und Ausnahmen bei anderen Unternehmen im gleichen Quartier schon vorher ausgiebig Gebrauch gemacht wurde. Die Fallstudien zeigen allerdings, daß immer dann, wenn Unternehmer es verstanden haben, sich bei den städtischen Akteuren genügend Aufmerksamkeit zu verschaffen (z. B. durch ehrenamtliche Tätigkeit in Standesorganisationen oder gute Kontakte zum Rat), mit verschiedenen Hilfskonstruktionen bis an die Grenze des eben noch Vertretbaren nach Lösungen gesucht wurde. Andere Unternehmen können von dieser erhöhten Aufmerksamkeit nicht profitieren. Für sie ist eine Runderneuerung der Produktionsstätten am Standort, die den Vorteil hätte, daß die gesamten Nebenanlagen weiterverwendet werden könnten, dann nach strenger baulicher Beurteilung nicht mehr genehmigungsfähig. Ein Anreiz zum Einsatz innovativer Technologien entfällt.

Damit wird die Wirtschaftsstruktur zunächst festgeschrieben. Um eine mögliche Veränderung einzuleiten, muß die Standortsituation meistens großflächiger überdacht werden. Dazu fehlt aber zudem für die Planungsämter ein unmittelbarer Anreiz, weil Konflikte antizipiert werden. Die Erfahrung zeigt, daß nahezu jeder Bebauungsplan in der Gefahr schwebt, wegen Verfahrensfehlern und Abwägungsdefiziten angefochten zu werden. Auch Stellungnahmen von Handwerkskammer und Industrie- und Handelskammer zur Überplanung alter Standorte erscheinen eher ambivalent: Einerseits wünschen die Kammern Klarheit und Rechtssicherheit, andererseits befürchten sie, daß die Entwicklung von Betrieben am Standort nicht mehr möglich sein könnte. Das Ausweichen vor diesen Problemen in die Verlagerung erscheint naheliegend. Dabei zeigt sich an den in Industriegebieten neu errichteten Betrieben, daß genehmigungspflichtige Anlagen durch entsprechende Ausführung des Bauvorhabens auch an alten Standorten (mit angrenzender Wohnbebauung) nach den zulässigen Immissions-schutzwerten auszuführen wären. Die Tendenz zur Verlagerung wird auch durch die Bemühungen um

die Verbesserung des Stadtbildes und entsprechende Programme noch verstärkt.

### 3. Orientierung am Faktor Arbeit

Zur Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der Betriebe gehört auch ein entsprechendes Führungspersonal und Mitarbeiterangebot. Auf diese Potentiale zielen arbeitsmarktorientierte, neuerdings innovative bzw. technologieorientierte Wirtschaftspolitik. Besonders Existenzgründer sowie kleine und mittlere Betriebe sind erklärte Ansprechpartner, da sie im Zugang zum wissenschaftlich-technischen Know-how bislang benachteiligt erscheinen. Die neue Form der Wirtschaftsförderung will dabei noch mehr als die Gewerbebestandspflege/Gewerbebestandsentwicklung an die Innovationskapazität des endogenen Entwicklungspotentials anknüpfen. Bei Technologie- und Gründerzentren ist die städtische Wirtschaftsförderung in Konzeption, Finanzierung, materielle und personelle Infrastruktur eingeschaltet und bemüht sich zudem um Akquisition von Unternehmern und Unternehmensgründern. Innovationsberatungsstellen haben sich bei fast allen Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern etabliert, Transferstellen gibt es in fast allen Universitätsstädten<sup>21)</sup>. Die meisten Landesregierungen haben die Entwicklung solcher Stellen gefördert. Die Frage ist, ob aufgrund der geringen personellen Ressourcen in diesen Stellen eine intensive Kommunikation zwischen vielen kleinen Unternehmen und ihren Hauptinformanten in Gang gebracht werden kann. Die städtische Verwaltung allein dürfte kaum in der Lage sein, geeignete Unternehmer für die Technologie- und Gründerzentren auszusuchen.

Eine kontinuierliche Anpassung bestehender Unternehmen verlangt vor allem von dessen Führungspersonal einerseits Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Strategien, andererseits aber auch Voraussicht im Hinblick auf weltwirtschaftliche, nationale und regionale Entwicklungen, technologische Neuerungen und soziale Trends. Solche Informationen sind kaum von einer Seite bereitzustellen. Als sehr wichtig wird immer häufiger die Kooperation der Wirtschaftsbetriebe untereinander, also der Erfahrungsaustausch, angesehen. Mehr Voraussicht soll insbesondere durch die enge Verbindung der Wirtschaftsbetriebe mit Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen gewährleistet werden. Bei Produkt- und Prozeßinnovationen kommt es vor allem auf aufnahmebereite Entscheidungsträ-

<sup>20)</sup> D. Bullinger/R. Schäfer, Gemengelagen, in: Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 4, Gerlingen 1987, S. 213.

<sup>21)</sup> M. Sinz/W. Strubelt, Zur Diskussion über das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle unter Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte, in: J. Friedrichs/H. Häußermann/W. Siebel (Hrsg.), Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik, Opladen 1986, S. 12 ff.

ger in den Unternehmen an. Zum Erfolg gehört — neben Informationsverarbeitungskapazität — das nötige Augenmaß bei der Risikobereitschaft. Befürchtet wird, daß jene, die sich helfen lassen, sich auch selbst helfen könnten. Zuweilen wird vermutet, daß ein wenig wirtschaftsfreundliches Klima — mitverursacht durch die Umweltschutzdebatte aber auch durch die aufgezeigten Bearbeitungsstrategien für neue und alte Standorte — die Motivation für innovatives Verhalten hemmt. Die aktuelle Debatte hebt demgegenüber mehr auf das Umfeld der Wirtschaftstätigkeit ab: die Kultur in der Stadt. Der Gedanke ist nicht neu und wie damals haben die Promotoren in einzelnen Ländern und Städten vor allem die Bedürfnisse des Managements im Auge<sup>22)</sup>.

Technologieorientierte Wirtschaftsförderung ist bislang vor allem unternehmer- bzw. führungskräftorientiert. Zur endogenen Entwicklung gehört aber nicht nur die ständige Weiterqualifikation des Managements und dessen Förderung. Auch eine hochqualifizierte und sich ständig weiterbildende Belegschaft ist Voraussetzung für die Erneuerung der Wirtschaft. Dies haben bislang nur die großen Unternehmen ausreichend berücksichtigt. Daneben hat die immer wieder formulierte These, daß eine Verbesserung der konjunkturellen Lage auch durch Engpässe auf dem Arbeitsmarkt erschwert wird, nicht an Gewicht verloren<sup>23)</sup>. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen sowie Existenzgründer sind in der Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte gegenüber großen Unternehmen benachteiligt.

Eine auf die Mitarbeiter abzielende örtliche Wirtschaftspolitik wird daher immer nachhaltiger von einzelnen Akteuren, z. B. Industriegewerkschaften, von innovationsfreundlichen Arbeitsamtsdirektoren und zunehmend auch von sozialhilfebelaasteten Städten für nötig gehalten. Erst allmählich setzt sich bei den Akteuren die Einsicht durch, daß vielfältige Programme zur Beschäftigungsförderung auch im Rahmen der Wirtschaftsförderung positive Wirkungen erzielen könnten. Nach wie vor wird von Kritikern die starre Haltung von Unternehmern beklagt, die nicht bereit sind, sich auf jene

<sup>22)</sup> H. Naßmacher, Wirtschaftsförderung — ohne den Menschen?, in: Demokratische Gemeinde, (1979) 5, S. 397 ff.

<sup>23)</sup> Vgl. H. Albach/D. Hunsdiek, Die Bedeutung der Unternehmensgründungen für die Anpassung der Wirtschaft an geänderte Rahmenbedingungen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, (1987) 5/6, S. 562 ff.

Förderprogramme einzustellen, die Arbeitnehmern zugute kommen sollen. Dies gilt besonders für kleine und mittlere Unternehmer. Gleichzeitig fördern manche Städte durch billiges Wohnbauland unversehens die Immobilität der Arbeitnehmer. Durch solche Entwicklungen entsteht die Gefahr, daß sich die berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer in einzelnen Regionen auf niedrigem Niveau einpendelt. Damit werden die Unternehmer zusätzlich veranlaßt, Arbeitsplätze durch Kapitalinvestitionen zu ersetzen. Insoweit trägt die Wirtschaftspolitik „von unten“ in Verbindung mit der kommunalen Wohnungspolitik dazu bei, die Probleme des technischen Fortschritts zu verschärfen.

Aus- und Weiterbildung sind aus der Sicht der Unternehmer unproblematisch, sofern innerbetrieblich eine Qualifikation für vorhandene, neue Arbeitsaufgaben erfolgt. Für den Auszubildenden und Arbeitnehmer lohnen sie sich immer dann, wenn nach der entsprechenden Aus- und Weiterbildungsanstrengung ein sicherer Arbeitsplatz im Rahmen der Stammebelegschaft winkt. Im ländlichen Raum und in alten Industriegebieten sind diese Bedingungen nicht oder noch nicht vorhanden. Hier müssen zunehmend schulische Angebote und Werkstätten die Chancen einer Erst- oder Wiederbeschäftigung derjenigen verbessern, die erstmals auf den Arbeitsmarkt drängen oder durch Betriebsstillegungen freigesetzt wurden. Wirtschaftsförderung über Infrastrukturleistungen muß die Verbesserung des beruflichen Aus- und Weiterbildungswesens einbeziehen.

Aber auch die Qualifikation für Berufe der Zukunft wirft Probleme auf. Eigentlich wird bislang nur die These akzeptiert, daß die Arbeitskräfte der Zukunft höher qualifiziert sein müßten, wenn die Wirtschaftsentwicklung nicht im internationalen Vergleich und Wettbewerb Schaden nehmen soll. Es ist daher dringend erforderlich, daß die schulische Ausstattung dem modernen technischen Standard entspricht. Daß dieser Anforderung zu genügen sei, wurde bislang zumindest von den Befürwortern einer dualen Ausbildung bezweifelt. Diese Befürchtungen werden auch jetzt wieder laut, wenn es darum geht, verlassene Betriebe mit hohem Aufwand zu Berufsbildungszentren für die Aus- und Weiterbildung umzuwandeln. Hinter den aktuell erkennbaren Friktionen werden Defizite erkennbar, die im Sinne der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung zügig bearbeitet werden sollten.

### III. Entwicklungspotentiale der Gewerbepolitik

Die bisherige Gewerbepolitik ist durch Zufälligkeiten bei den Politikergebnissen und sporadische Aktivitäten gekennzeichnet. Sie hilft einem Teil der Unternehmer, die durch Störungen (Lärm/Stadtbild) in Konflikt geraten und überdies konfliktfähig sind (Gewerbesteuerzahler), unter Einsatz von öffentlichen Mitteln vor allem in bezug auf Standort- und Kapitalausstattung, mit den entsprechenden Hemmnissen fertig zu werden. Dies bindet die Verwaltungskapazität oft über Jahre bzw. Jahrzehnte, ohne daß immer eine Lösung gefunden wird.

Die Stadtverwaltung wird diskontinuierlich und reaktiv tätig, wenn eine bestimmte Fachbehörde sie zum Einschreiten gegen bestimmte Betriebe auffordert oder der Betrieb selbst mit konkreten Anliegen (meist Bauanträgen) an sie herantritt. Dabei ließe sich mit den in der Verwaltung vorhandenen Informationen über die Entwicklung aller Betriebe durchaus eine vorausschauende Politik aufbauen. Denn in jeder Phase der betrieblichen Entwicklung ergeben sich spezifische Risiken und Engpässe in bezug auf Kapitalausstattung, Standort und Arbeitskräfte, deren Kenntnis als Beurteilungsgrundlage von Vorteil sein könnte. Aufgrund der wissenschaftlichen Diskussion und nach jahrelanger Beobachtung kann von der These ausgegangen werden, daß bestimmte Problemkonstellationen der unternehmens- und städtebaulichen Entwicklung die gleiche Problembearbeitung erfordern und rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, daß gewisse Routinisierungen im Entscheidungsablauf möglich sind, die es gestatten, problemadäquater und vor allem vorausschauender zu agieren<sup>24</sup>). Dazu braucht die Stadtverwaltung aber eine systematische Informationsgrundlage: einen Satz von Daten, die als Indikatoren für die betriebliche und quartierspezifische Entwicklung dienen können<sup>25</sup>). Weiterbildungsnotwendigkeiten und Qualifika-

tionserfordernisse sind zwischen Wirtschaft, Wissenschaft, Geldgebern und Veranstaltern besser zu koordinieren. Nur so können entsprechende Angebote auch in Beschäftigungsverhältnisse einmünden. Informationssysteme sind zur Fundierung betrieblicher Entscheidungsprozesse längst üblich<sup>26</sup>) und sie werden für öffentliche Entscheidungen in verschiedenen Politikfeldern, z. B. auch in der Umweltpolitik, gefordert.

Ein weiteres Problem ist die Weiterbildungsmotivation. Unternehmer sind offenbar solange kaum für Innovationen aufgeschlossen, wie das bisherige Verhalten nicht zu Krisen führt<sup>27</sup>). Bei genereller Hochschätzung der Weiterbildung zeigen Arbeitnehmer bislang wenig einschlägige Aktivitäten. Zwar werden in der Zukunft wachsende Freizeit, flexible Arbeitszeit und die Verbreitung des Bildungsurlaubs für die notwendigen zeitlichen Ressourcen in der Weiterbildung sorgen. Parallel dazu gilt es, eine neue Bildungsoffensive zu initiieren, die nunmehr die berufliche Weiterbildung in den Mittelpunkt stellt. Wie die Industrialisierung zunächst den Schulzwang und dann jene öffentliche Fortbildungsschule gebracht hat, die sich dann zur Berufsschule entwickelte, so ist es möglicherweise jetzt an der Zeit, das differenzierte Weiterbildungsangebot zu neuen, das Lebensalter betreffend nicht fixierten, aber gleichwohl obligatorischen Bildungsphasen zusammenzufassen, damit der technische Fortschritt sozial beherrschbar bleibt. Der Schwerpunkt der örtlichen Technologiepolitik darf nicht mehr in der Subventionierung von hochmodernen Maschinenparks und neuen Gebäuden liegen, sondern muß sich in Richtung auf den Aufbau einer angemessenen Kapazität der beruflichen Erwachsenenbildung verlagern, die auf die Bedürfnisse der örtlichen/regionalen Wirtschaft bezogen ist.

<sup>24</sup>) K.-H. Naßmacher, Gewerbepolitik als prozeßorientierte Querschnittsaufgabe, in: Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 4, Gerlingen 1987, S. 269 ff.

<sup>25</sup>) H. Naßmacher/H. Schmidt, Informationsgrundlagen in der kommunalen Gewerbepolitik, in: Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 4, Gerlingen 1987, S. 285 ff.

<sup>26</sup>) D. Hahn, Frühwarnsysteme, Krisenmanagement und Unternehmensplanung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, (1979) 2, S. 25 ff.; T. Reichmann/L. Lachnit, Das Rechnungswesen als Management-Informationssystem zur Krisenerkennung und Krisenüberwindung, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, (1978) 3, S. 203 ff.

<sup>27</sup>) M. Perlitz/H. Löbler, Brauchen Unternehmen zum Innovieren Krisen?, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, (1985) 5, S. 424 ff.

## **Oscar W. Gabriel: Politische Partizipation und kommunale Politik. Strukturen, Bestimmungsfaktoren und Folgen kommunalpolitischer Partizipation**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/88, S. 3–20

Mit Blick auf die lange Tradition bürgerschaftlicher Beteiligung an der Regelung kommunaler Angelegenheiten bezeichnet man die Kommunalpolitik häufig als Schule der Demokratie. Sie gilt als derjenige Bereich des politischen Lebens, in dem sich eine unmittelbare Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen am besten verwirklichen läßt. Das Grundgesetz legt in diesem Sinne die politische Organisation der lokalen Politik auf demokratische Grundsätze fest. Allerdings dominieren in der politischen Praxis der Gemeinden die Elemente repräsentativer Demokratie.

Das Zentrum des lokalpolitischen Willensbildungsprozesses bildet die Wahl der Kommunalvertretung, an der, mit Abweichungen in den einzelnen Bundesländern, etwa drei Viertel der Wahlberechtigten teilnehmen. Möglichkeiten zur Einflußnahme auf Sachentscheidungen wurden in den meisten Bundesländern in der Phase der inneren Reformen eingeführt. Zu nennen sind hier vor allem der Bürgerentscheid und das Bürgerbegehren.

Neben den institutionell geregelten Wegen politischer Einflußnahme bildeten sich im Laufe der Zeit zahlreiche nichtverfaßte Beteiligungsformen heraus, insbesondere die Mobilisierung von Ad-hoc-Gruppen zur Durchsetzung politischer Ziele. Dennoch stellt auch nach dem Abschluß der „partizipatorischen Revolution“ die aktive Beteiligung an der nationalen und lokalen Politik ein Minderheitenphänomen dar. Vor allem Angehörige der oberen Mittelschicht tendieren dazu, ihre politischen Ziele durch konventionelle, wahl- und parteibezogene Aktivitäten und auf unkonventionellem Wege durchzusetzen.

Zwar erfüllten sich nicht alle mit der „partizipatorischen Revolution“ verbundenen Hoffnungen, doch ergeben sich andererseits aus den vorliegenden Ergebnissen der empirischen Forschung keine Anhaltspunkte dafür, daß die Zunahme der Beteiligungsbereitschaft die Funktionsfähigkeit der lokalen Demokratie gefährdet.

## **Hans Jörg Siewert: Soziale und kulturelle Aufgaben der Stadterneuerung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/88, S. 21–30

## **Hiltrud Naßmacher: Kommunale Gewerbepolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/88, S. 29–37

Obwohl zumindest die kommunale Verwaltung sich ständig mit der örtlichen Wirtschaftsentwicklung beschäftigt, geraten immer nur einzelne Maßnahmen ins Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. Zur Zeit sind dies Technologieparks und Gründerzentren. Das Handlungspotential lokaler Akteure ist allerdings sehr vielfältig. Es umfaßt Maßnahmen, die direkt oder indirekt die örtliche Wirtschaft betreffen und sie positiv oder negativ beeinflussen. Die meisten Aktivitäten im Rahmen der kommunalen Gewerbepolitik vollziehen sich abseits der öffentlichkeitswirksam artikulierten Globalziele überwiegend durch Verwaltungshandeln unter Ausschluß der Öffentlichkeit.

Bei neuen und alten Standorten lassen sich Unterschiede im strategischen Vorgehen und in der Bearbeitungstechnik herausarbeiten. Restriktionen ergeben sich sowohl aus der meist reaktiven Bearbeitung, der Einbindung der Bearbeiter in das politisch-administrative Teilsystem oder durch die verfügbaren Programme/Instrumente. Die bisherige Gewerbepolitik ist durch Zufälligkeiten in bezug auf die Politikergebnisse gekennzeichnet. Sie hilft konfliktfähigen und störenden Unternehmen unter Einsatz von öffentlichen Mitteln, vor allem mit Standortfragen, zum Teil auch mit Kapitalausstattungsproblemen fertig zu werden. Eine Modernisierung der Wirtschaft ist damit kaum gewährleistet. Strategien, die primär auf den Faktor Arbeit abzielen, spielen noch kaum eine Rolle.

Entwicklungspotentiale der Gewerbepolitik werden sowohl in aktiven Strategien auf der Basis betrieblicher und quartierspezifischer Informationssysteme wie auch in einer beruflichen Weiterbildungsoffensive gesehen.