

Planungspartizipation zwischen Basisdemokratie, Innovationen und Blockaden

Ist es erlaubt, das Prinzip der bürgerschaftlichen Planungspartizipation infrage zu stellen? Paßt eine solche Frage in das Koordinationensystem der *political correctness*?

1. Wenn die Stadtverwaltung in Istanbul, einer MegaCity mit chaotischen Verkehrsverhältnissen, die jährlich um rd. 400.000 Einwohner wächst und inzwischen 15-17 Mio. Einwohner zählt (niemand kennt die genaue Zahl), aber noch immer ohne U-/S-Bahnnetz ist (abgesehen von zwei Kurzstrecken), wenn Istanbul also eine Schnellstraße durch dicht bebaute Wohngebiete plant, dann wendet sie sich an die Regierung in Ankara, die die neue Trasse per Dekret festlegt, die die betroffenen Grundstückseigentümer postwendend enteignet und die den Abriss verfügt. Weder die betroffenen Eigentümer, noch die zum Auszug gezwungenen Mieter werden vorher nach ihrer Meinung befragt. Sie alle haben die über ihre Köpfe hinweg gefällte zentralstaatliche Entscheidung zu akzeptieren, den Verlust ihrer Wohnungen hinzunehmen und müssen weichen, notfalls mit Polizeigewalt. Verhandelt wird ausschließlich nur noch über die Höhe der Entschädigung, ggf. in mehrjährigen Gerichtsprozessen. Mit westeuropäischen Augen gesehen, genügt diese Praxis einer unterentwickelten Stadtplanung nicht den Ansprüchen an eine Demokratie, ganz zu schweigen von den nicht einmal rudimentären verankerten Ansätzen bürgerschaftlicher Partizipation.
2. In Deutschland sind die Grundsätze der Bürgerbeteiligung in der Planung dagegen gesetzlich seit gut 40 Jahren festgeschrieben und damit formalisiert. Blendet man zurück, so wurden sie von der sozial-liberalen Koalition als Reaktion auf die seinerzeit vorherrschende Einäugigkeit und die teilweise evidente Kurzsichtigkeit der damaligen kommunalen Planung eingeführt (mangelnde Innovationen). Die frühzeitige Beteiligung „des“ Bürgers galt als basisdemokratische Erweiterung seiner Rechte (Brandt: „Mehr Demokratie wagen“), aber auch als Frühwarnsystem, nachdem die repräsentative Demokratie auf kommunaler Ebene ihre Unzulänglichkeiten hinsichtlich der rechtzeitigen Identifikation neuer gesellschaftlicher Probleme erwiesen hatte. In der Sprache der Politologen: Das politisch-administrative System hatte Defizite der Wahrnehmung neuartiger städtischer Probleme. Sie agierte mit selektiver Problemperzeption. Von der Partizipation der Bürger erhoffte man sich bessere Informationen, Planungsinnovationen und rechtzeitige Problemerkennung. Ziel war zum einen basisdemokratische Beteiligung; zum anderen die Verstärkung politisch-administrativer Handlungskompetenzen im Sinne verbesserter Steuerungseffektivität und -effizienz.
3. Die Einführung der bürgerschaftlichen Planungspartizipation war aber nicht nur eine Reaktion des Bundes- und Landesgesetzgebers auf das Versagen der kommunalen Planungsbehörden und Politiker, sondern auch auf die seinerzeitigen Proteste der Straße. An Hand mehrerer Beispiele lässt sich nachzeichnen, dass es in den 1970er Jahren nicht selten gezielter Demonstrationen und Protestaufrufe von Bürgerinitiativen bedurfte, um die planende Verwaltung und mit Ihnen die Gemeindevertretungen, die Stadträte und Bürgermeister zu einer Änderung ihrer Planungsziele zu bewegen. Zu oft hatten es diese verschlafen, den veränderten Erwartungen „der“ Bürger Rechnung zu tragen. In vielen Städten richtete sich der Protest gegen flächenhafte Abrisspläne ganzer Quartiere im Zuge der Stadtsanierung; in Berlin-Kreuzberg hatte der Senat zudem zu lange an der inzwischen als überholt geltenden Autobahnplanung festgehalten; beginnend in Wyhl b. Freiburg 1973, später auch in Brockdorf, Grohnde und Gorleben, wandten sich beunruhigte Bürger gegen den weiteren Ausbau der Atomenergie, während wieder andere die Bedrohung gefährdeter Naturräume und geschützter Biotope in den Mittelpunkt ihrer Aktionen stellten.

4. Seitdem sind mehrere Jahrzehnte vergangen; die Proteste sind einerseits abgeklungen, andererseits konzentrieren sie sich auf wenige konflikträchtige Großprojekte. Parallel hat sich die Parteienlandschaft nicht nur durch die 1979 gegründete Partei der Grünen verändert; auch andere Parteien machten sich ehemals durch Bürgerinitiativen popularisierte Forderungen nach Rücksichtnahme auf die Umwelt, Nachhaltigkeit und Erhaltung des überkommenen städtebaulichen Erbes zu eigen. Auf kommunaler Ebene führen die planerischen Tagesthemen nur noch selten zu Kontroversen um städtebauliche Ziele, die mit der Schärfe ausgetragen werden, wie dies in den 1970/80er Jahren der Fall war.
5. Bei Planungsaufgaben von grundsätzlicher übergreifender Bedeutung (z.B. Stuttgart 21, Endlager für nukleare Brennstäbe, Flughafen- und Hafenerweiterungen, Rote Flora in Hamburg) stoßen unterschiedliche Interessen und Sichtweisen allerdings weiterhin aufeinander. Politik und Behörden scheinen hier noch immer überfordert. Zur Entschärfung empfehlen Planungstheoretiker die Verlagerung des Planungsprozesses aus der Verwaltung in den vorparlamentarischen Raum (runde Tische, Stadtforen und kooperative Planungsrunden und Einbeziehung von Unternehmen, Trägern öffentlicher Belange und bürgerschaftlicher Interessengruppen), die – ggf. unter Hinzuziehung von Planungsadvokaten – in öffentlichen Sitzungen Planungsziele und Umsetzungskonzepte aushandeln. Im Idealfall wandelt sich Planung in kooperatives Handeln, aber nicht immer setzt sich dieses Ideal in der Implementation durch.
6. Planungspartizipation in der Praxis des Planungsalltags hat nicht selten eine erkennbar andere Funktion. Von der ursprünglich intendierten Früherkennung (Korrektur) selektiver Problemwahrnehmung ist sie nicht selten zu einem Vehikel der partikularen Interessendurchsetzung degeneriert. Da Planung in der Regel sowohl Chancen als auch Belastungen verteilt und die Planungsverlierer – verständlicherweise – nicht kampflos hinnehmen wollen, dass Planungs- und Bauvorhaben zu ihren Lasten gehen („not in my backyard“), mutieren die Vorschriften, die die Verfahren der Bürgerbeteiligung penibel vorschreiben, nicht selten in der kommunalen Praxis zu Arenen, in denen Interessenkonflikte ausgetragen werden, um sie ggf. mit Hilfe der Gerichte durchzusetzen oder gegenläufige Entscheidungen zu verhindern. Juristen machen Verfahrensfehler gern zum Gegenstand planungsrechtlicher Gerichtsverfahren.
7. Vor diesem Hintergrund scheint die Frage legitim, wer bei welchen Fragen beteiligt oder gehört werden sollte; genauer: ob und wie die Balance aus Beteiligung und verbindlicher Entscheidung jeweils zu justieren ist, um Planungsprozesse einerseits demokratisch zu fundieren, ohne sie final zu blockieren. Wer in Bürgerversammlungen hinein horcht, wird sich des Eindrucks nicht erwehren können, dass hier gelegentlich langatmig und ermüdend simple Argumente des Eigeninteresses ausgetauscht werden, die jedes Bemühen um Abwägung mit den Belangen anderer im Sinne der gemeinsamen Suche nach dem Gemeinwohl vermissen lassen; zudem entsprechen sie keineswegs immer dem fachlichen Sachverstand. Da die Beteiligung der Bürger an der Planung fester Bestandteil städtebaulicher Planungsverfahren geworden ist; die Rechte und Verfahren Beteiligung also gesetzlich geregelt und damit institutionalisiert sind, wird auf ihre Einhaltung peinlich genau geachtet, um sie ggf. für private Interessen zu instrumentalisieren.
8. Um nicht missverstanden zu werden: Der Rechtsstaat ist eine immer wieder gefährdete, letztlich aber unbedingt zu verteidigende, abendländische Errungenschaft und Adolf Arndts Plädoyer „Demokratie als Bauherr“ wird niemand ernstlich infrage stellen, auch wenn Planungskonzepte, die in Gemeindevertretungen – nach Beteiligung der Bürger – beraten und dann entschieden werden, gelegentlich mehr Zeit und höhere Kosten verursachen; ein Zurückdrehen verfassungsrechtlich geschützter Verfahrensgrundsätze ist nicht zu verantworten. Die Erinnerung an Albert Speers faschis-

tisch-autoritäre, rücksichtslose Aufweitung der Potsdamer Straße als Nord-Süd Achse quer durch Berlin, indem z.B. jüdischen Familien aus ihren Wohnungen vertrieben und in KZs deportiert wurden, ist noch frisch.

9. Gleichwohl sollten die Beteiligungsverfahren überdacht werden. Bei der Lösung verdient der Typ des auf Ausgleich bedachten/gepolten Planers Beachtung. Ähnlich der Rolle des Mediators bei Gericht, ist es an ihm, nach Anhörung der Parteien einen „fairen“ Kompromiss zu formulieren (quasi zu „erfinden“), bei dem alle Seiten ein Stück von ihrer Maximalposition abrücken, also nachgeben müssen, um zu einem Ausgleich zu kommen und dem Prinzip des Gemeinwohls im relativ besten Sinne Genüge zu tun.... eine mühselige und zugleich extrem kreative Herausforderung, die den ganzen Mut und die uneingeschränkte Intelligenz des fachlich vorgebildeten, bestens informierten und umsichtig agierenden Planers in Anspruch nimmt.
10. Fehlt es an diesem Mediator oder fehlt es an seiner Rückendeckung durch die politische Spitze (z.B. weil knappe kommunale Kassen einen solchen nicht erlauben oder weil sich Politik und Verwaltung selbst uneinig sind), dann kann eine Situation eintreten, in der Partizipation zur weitgehenden Planungsblockade und Stagnation jeder geordneten städtebaulichen Entwicklung führen kann; indem sich die artikulierten Einzelinteressen gegenseitig lähmen und kommunale Entscheidungen ver- oder behindern. Dass Planung stets im Konsens möglich sei, ist eine auch unter Planern verbreitete Illusion. Die Erwartung, dass sich Interessengegensätze auflösen lassen, wenn die Bürger nur lange genug miteinander reden, ist geradezu naiv und berücksichtigt nicht, dass es in der Regel um Interessengegensätze geht. Vor diesem Hintergrund zeigt die Praxis, dass die Vorschriften der Planungsbeteiligung gelegentlich missbraucht werden, um eigenen Interessen – ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl – durchzusetzen, u.U. auf Kosten aller.

Berlin, April 2013

Prof. Dr. Eberhard von Einem
Planungsgruppe Stadtkern im Bürgerforum Berlin e.V.
einem@metropolitanstudies.de