

Demokratisierung der Planungsverwaltung

Probleme der Kommunikation und Kooperation zwischen Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit

Referat von berufsm. Stadtrat Dr. Abreß anlässlich der Zusammenkunft der Führungskräfte der Landeshauptstadt München in Schliersee am 4. und 5. September 1970

Oberbürgermeister Dr. Vogel hat in seinem Referat die Frage gestellt, was wir in und an unseren Städten verändern müssen, damit das menschliche Leben ein menschenwürdiges Leben bleibt. Der Versuch einer Antwort hat u.a. die Forderung nach neuen Formen der Kooperation zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit erhoben:

"Der Reform bedarf die Art und Weise, in der wir die Bürgerschaft an den Planungsentscheidungen beteiligen. Demokratie ist mehr als die Möglichkeit, daß die jeweiligen Machthaber alle 4 oder 6 Jahre abgelöst und ausgewechselt werden können, Demokratie ist auch mehr, als daß die öffentliche Meinung Kritik üben und sagen kann, was ihr paßt oder nicht paßt. Demokratie besteht, richtig verstanden, in unserer Zeit, in der sich die Verhältnisse und die Einblicksmöglichkeiten der Menschen aus vielerlei Gründen erhöhen und ausweiten, darin, daß sie mitwirken können, daß sie in der Diskussion ihre Auffassung äußern und sich als Beteiligte des Planungsprozesses, nicht nur als Betroffene, verstehen können. München hat in dieser Richtung erste Schritte unternommen. Sie müssen mit Geduld und auch in Kenntnis der Mißbrauchsmöglichkeiten fortgesetzt werden."

Damit ist auch das Thema meines Vortrags umrissen. Ich will mich bei seiner Behandlung mit den Problemen der Demokratisierung, also der Partizipation, oder anders ausgedrückt, der Kommunikation und Kooperation zwischen öffentlichen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit auseinandersetzen, indem ich den konkreten Bezug aus dem kommunalen Bereich entnehme. Dabei werde ich mich zunächst mit der Wandlung des Spannungsverhältnisses zwischen öffentlichem Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit auseinandersetzen und, soweit erforderlich, auf den Begriff der Öffentlichkeit näher eingehen (Abschnitt I). Sodann will ich mich mit dem Funktionswandel der öffentlichen planenden Verwaltung befassen (Abschnitt II). In einem dritten (Abschnitt III) will ich mich sodann mit der Wandlung des Teilnahmebegehrens des einzelnen Staatsbürgers und der Öffentlichkeit an Planungsentscheidungen der öffentlichen Band auseinandersetzen, um sodann im letzten Abschnitt meiner Ausführungen thesenartig einige Zielvorstellungen zum Thema abzuhandeln (Abschnitt IV).

Wenn wir noch bis vor wenigen Jahren von dem Verhältnis der Beziehung zwischen öffentlichen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit sprachen, wurde keine grundsätzliche Problematik aufgeworfen. Aufgabenverteilung und Zuteilung waren nach Gesetz und

Praxis innerhalb der Verwaltung klargestellt. Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative folgte ebenso aus den Verfassungs- und Grundnormen wie die Beziehungen der Staatsbürger zu den von ihnen gewählten Repräsentanten in den Parlamenten jeder Ebene. Daneben erschöpfte sich sowohl im Politischen als auch in dem Bereich der Exekutive das Verhältnis zur Öffentlichkeit in einer mehr oder minder lockeren, einseitig gewillkürten Form der Kooperation, meist in der Form unverbindlicher Meinungsbefragung von seiten der Entscheidungsträger, auch wenn hierzu Beiräte und sonstige Anhörigremien institutionalisiert wurden, während sich eine Kommunikation lediglich zu den sog. Kommunikationsmitteln herkömmlicher Art ergab. Bewußt scharf formuliert: Kooperation und Kommunikation bestanden auf seiten der öffentlichen Entscheidungsträger in der Bekanntgabe getroffener Beschlüsse; die danebenstehende Öffentlichkeit wurde darüber hinaus - von Ausnahmen wie etwa plebiszitären Regelungen in einigen Verfassungen oder in bestimmten Verwaltungsverfahren abgesehen - als Informationsquelle unterschiedlicher Aussagekraft von Fall zu Fall herangezogen.

Daß sich in diesem Spannungsverhältnis eine grundlegende Veränderung angebahnt, wenn nicht schon vollzogen hatte, wurde den Gemeindepolitikern und den Verwaltungsbeamten hier in München schlagartig und exemplarisch deutlich, als der im normalen Gesetzgebungsverfahren verabschiedete, also ein rechtsverbindlicher Bebauungsplan für das städtebaulich hervorragende Gebiet in München um das sog. Prinz-Carl-Palais in den baulichen Vollzug umgesetzt werden sollte. Analysieren wir die damaligen Ereignisse, dann können wir feststellen:

Es bildete sich hier eine scharf kritische öffentliche Meinung, die von einem breiten Kreis von Bürgern getragen wurde, wenn das Anliegen auch nur von einigen wenigen mit der Materie vertrauten Exponenten artikuliert wurde. Diese Meinung fand schnell nicht nur breite Aufnahme in den Kommunikationsmedien, sondern auch in der Bürgerschaft; sie zwang Verwaltungs- und politische Ebene, sich nochmals kritisch - das scheint mir bedeutsam - unter öffentlicher Darlegung der eigenen Begründung mit alternativen Zielvorstellungen und neuen Lösungsvorschlägen auseinanderzusetzen. Diese räumten weniger der Verkehrslösung, sondern der vermeintlich vernachlässigten städtebaulichen Lösung Ideenpriorität ein. Ganz offensichtlich artikuliert sich hier eine neue Art von Öffentlichkeit. Sie war verschieden von der in der Person der gewählten Bürgervertreter repräsentierten *opinio plurimum*, wenn nicht sogar der *opinio omnium*.

Sie deckte sich auch nicht mit der gleichlaufenden Meinung von Interessenverbänden, die im Bebauungsplanverfahren gehört worden waren. Diese Meinung erhob den expliziten Vorwurf, über die zur Bebauungsplanlösung führenden Beurteilungsgrundlagen und deren Folgen nicht ausreichend informiert worden bzw. gewesen zu sein. Sie stellte darüber hinaus ganz einfach fest, daß die gefundene und beschlossene Lösung falsch gewesen sei, andere Lösungen an deren Stelle zu treten hätten, und forderte kooperative, also selbständig mitwirkende integrierte Zusammenarbeit mit den Entscheidungsträgern im politisch-parlamentarischen Raum sowie mit dem schon im Vorfeld

liegenden Planungsbereich der Verwaltung. Meines Erachtens wäre es vordergründig, die Gründe für diese Aktivität darin zu sehen, daß Stadtplanung und Stadtentwicklung im Bewußtsein der Öffentlichkeit zunehmend eine zentrale Rolle spielen, und weiter etwa darin, daß die geltende Baugesetzgebung etwa im Bauleitplanungsverfahren formell einer breiten Öffentlichkeit, nämlich jedermann das Recht eingeräumt hat, Anregungen und Bedenken zu erheben und damit aktiv am Planungsprozeß teilzunehmen. Im Hintergrund steht wohl die Auflehnung dagegen, mehr oder weniger objektiven, nicht nur in ihrer Komplexheit undurchschaubar gewordenen, möglicherweise sogar bewußt verdeckten, also andersartigen Zielen dienenden Sachzwängen ausgesetzt zu sein. Man will die Entscheidungsgrundlagen durchschauen, ihre Richtigkeit und Vollständigkeit feststellen. Man will an den umzusetzenden Zielvorstellungen verantwortlich mitarbeiten. Nicht aus Zufall wird dabei von erfahrenen Kritikern der Vergleich mit der kybernetischen Modell des (sich selbst regelnden Systems gesucht, das, um mit den Worten Franks und Naschold zu reden, in ein und derselben Gruppe, wenn Sie so wollen, in derselben Person, die Funktionen der Ruderer, des Steuermanns, des Lotsen und darüber hinaus auch die des Kapitäns, der die Zielrichtung festlegt, wahrnimmt.

Darin scheint sich mir folgende Tatsache widerzuspiegeln: Der Souverän, also das Volk und damit der einzelne Staatsbürger, kann trotz des auf ihn aus der absolutistischen Denkkategorie ohne Qualitätsverschiebung übergeleiteten Souveränitätsbegriffe die komplexen Entwicklungsvorgänge auf allen sein Dasein wesentlich bestimmenden Gebieten - übrigens nicht nur bei Entscheidungen im staatlichen, öffentlichen Raum - nicht mehr durchschauen. Er vermag keine Ansatzpunkte zu kontrollierter Selbstentscheidung zu finden, und zwar um so weniger, je mehr die sich potenzierenden Erkenntnisse auf naturwissenschaftlichem Gebiet neue und nur schwer erkennbare Machtballungen auslösen. Der Souverän im Sinne unserer idealistischen Demokratievorstellungen fühlt sich vor dem Hintergrund der unbewältigten Massengesellschaft nur noch formal souverän. Sachlich materiell dagegen fühlt er sich Sachzusammenhängen und Sachzwängen unterworfen, die er nicht als konkret sachbezogen erkennt oder unter der Hülle vermeintlicher Sachbezogenheit als unsachlich vermutet. Dieses Mißtrauen des "Souveräns" artikuliert sich - ich deutete schon darauf hin - keineswegs nur gegenüber Entscheidungen auf dem Gebiet öffentlicher Verwaltungsträger im weitesten, wenn auch im klassischen Sinne. Er greift weit hinein in einen Bereich, den unsere Verfassungsgesetzgebung als privatrechtlich glaubt geregelt zu haben, etwa in dem Bereich des Tarifrechts, um nur ein vor kurzem aktuelles Beispiel anzuführen. Er umfaßt also Aufgaben, die keine staatlichen (öffentlichen) Aufgaben sind, bescheinigt also den hier beheimateten Gebilden die Wahrnehmung öffentlicher Interessen. Es würde die mir gesetzte Thematik sprengen, wollte ich hier auf die brennende Problematik näher eingehen, ob sich über die geltende Gesetzes läge hinaus nicht schon verfassungswirklich ein völlig neuer Begriff des "Öffentlichen", der öffentlichen Aufgabe etwa bis hinein in das Gebiet der Forschung entwickelt hat, ein Begriffsinhalt, der völlig jenseits des Fragenkomplexes repräsentativer und plebiszitärer Demokratie steht und einer

Regelung zustrebt.

Damit stellt sich uns die Frage nach dem Inhalt dessen, was wir unter "Öffentlichkeit" zu verstehen haben. Hat dieser Begriff eine Wandlung erfahren? Was steckt denn hinter der heutigen Entwicklung überhaupt? Sicher nicht allein und nur der unserer Gesetzgebung zugrunde liegende Begriff der formalen Öffentlichkeit, also der normierte Anspruch darauf, zuverlässig über die Tätigkeit der gewählten Repräsentanten unterrichtet zu werden. Nicht mehr der Status activus des in periodischen Abschnitten zu politischer Meinungsbildung aufgerufenen Staatsbürgers, nicht der bloß beobachtende Anteil weiter Kreise an den für das öffentliche Leben entscheidenden Vorgängen, insbesondere wenn es sich um die Offenlegung von Konzeptionen im ganzen, namentlich solchen politischen Gehalts, oder Programmen und die in ihrem Vollzug getroffenen grundlegenden Entscheidungen handelt. Dahinter steckt die zunehmende Forderung nach kooperativer Mitwirkung - im Sinne einer rückkoppelnden, keineswegs passiven, sondern initiativ aktiven Kontrolle, wie sie von Habermas extrem der Definition des Sozialstaates als der "Ingangsetzung eines kritischen Prozesses öffentlicher Kommunikation" zugrunde liegt. Anders ausgedrückt: Der Wille zur Kooperation mit dem Entscheidungsträger im gesamten Entscheidungsbildungsprozeß durch eine nicht in einer Versammlung, etwa im Gremium, zusammengesessenen und repräsentativen Gesamtheit von Einzelindividuen ist sichtbar, ein Wille, der sich auf öffentliche Angelegenheiten, und zwar im erweiterten Sinn der öffentlichen Aufgaben bezieht. Dabei sind die wichtigsten Ausdrucksmittel nicht mehr, wie sie noch die Ausgabe 1932 des Brockhaus' umschreibt, die Presse, also die herkömmlichen Kommunikationsmedien.

Und noch ein anderer Gesichtspunkt soll herausgestellt sein. Inhaltlich ist Öffentlichkeit ganz etwas anderes als eine Meinungsbildung, wie sie etwa im politischen Bereich sich durch den Begriff der Mehrheits- oder Minderheitsmeinung ausdrückt. Mehrheiten oder Minderheiten bilden sich aus der Summe der Meinungen aller, jedenfalls grundsätzlich gesehen. Öffentliche Meinung, von der hier gesprochen ist, die also nicht identisch ist mit der Meinung der Kommunikationsmedien und der politischen Meinungsbildung, ist der Ausdruck der Beteiligung (des Engagements) einzelner oder mehrerer oder vieler einzelner, die sich durch eine konkrete Frage im öffentlichen Bereich angesprochen fühlen. Blicken wir also noch tiefer, dann stellen wir fest, daß Öffentlichkeit gar nicht ein ans Zusammenzählung und Mehrheitsbildung gefolgertes unpersönliches (abstraktes) Etwas ist; es ist die Meinung jeweils dessen oder mehrerer einzelner oder widersprechender Gruppen zu einer Frage, die als unmittelbar persönlich betreffend erkannt wird. Inhaltlich scheint es mir Öffentlichkeit im eigentlichen Sinne gar nicht zu geben; man kann Öffentlichkeit nur herstellen. Ich glaube, wir sollten für die weiteren Überlegungen zur Sache diese Feststellung im Auge behalten.

Damit lassen sich die bisherigen Ausführungen etwa wie folgt thesenartig zusammenfassen:

Das Spannungsverhältnis zwischen Entscheidungsträger und Öffentlichkeit hat sich offensichtlich im Übergang vom bürgerlichen Rechtsstaat in den sozialen Massenstaat grundlegend geändert. Es hat einmal Bereiche erfaßt, die keine im weiten Sinne staatlichen, also öffentlichen Aufgaben mehr sind und nach unserer bisherigen Verfassungsregelung privater Natur waren. Zum anderen gibt sich die Öffentlichkeit - tendenziell gesehen - mit den herkömmlichen Möglichkeiten der Teilhabe (Kommunikation) durch bloße Unterrichtung (Information) nicht mehr zufrieden. Sie verlangt aktive Kooperation, mit anderen Worten Mitwirkung, schon im Entscheidungsbildungsprozeß jenseits der herkömmlichen verfassungsrechtlichen Denkmodelle repräsentativer und Plebiszitärer Demokratieverfassungen. Diese Öffentlichkeit ist ständig wechselnd, je nach der Stärke, durch die sich ein einzelner oder mehrere oder Gruppen durch eine konkrete Planungsentscheidung angesprochen fühlen. Von seiten der öffentlichen Verwaltung her gibt es also keine fest umrissene und klare "Öffentlichkeit"; die Verwaltung kann dort, wo Mitwirkungswille besteht, nur Öffentlichkeit herstellen.

II.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die Forderungen nach Kooperation und besserer Kommunikation der Öffentlichkeit mit der Verwaltung, ja schlechthin mit der öffentlichen Machtausübung. Oder anders ausgedrückt steht die Furcht vor der Manipulation durch eben diese öffentliche Gewalt, also die Sorge vor einer nicht legitimierten Machtausübung auf seiten der Verwaltung. Die Erkenntnis hiervon veranlaßte wohl auch den Stadtrat der Landeshauptstadt München

- sich an der Gründung der Münchner Diskussionsforums für Entwicklungsfragen tatkräftig zu beteiligen und
- für den Bereich des Bebauungsplanverfahrens Altstadttring neue und für eine Beteiligung des Bürgers offene Formen eines Planungsverfahren zu suchen.

Beide Verfahrenswege sind für eine Verwaltung überkommener traditioneller Ausbildung und Prägung neu, fast möchte ich sagen besorgniserregend neu. Der Versuch wäre unverantwortlich und wohl schon von vorneherein zum Scheitern verurteilt, würde er nicht mit einer Entwicklung korrespondieren, die sich in Teilen der Verwaltung ohnehin schon, und zwar weitgehend unerkannt, vollzogen hat. Eine Entwicklung, die durch den Funktionszuwachs der Verwaltung von der Vollzugsverwaltung, also von der polizeistaatlich geprägten "Eingriffs" - und der mit dem Ersten Weltkrieg beginnenden "Dienstleistungs"-Verwaltung zur "planenden Verwaltung" geprägt ist.

Mit den damit zusammenhängenden Fragen befaßt sich eine im Stadtentwicklungsreferat unter der Federführung des Verwaltungsdirektors Dr. Pflaumer gefertigte Untersuchung, deren Gedankengängen ich in meinen nachfolgenden Ausführungen über den Strukturwandel der Verwaltung und über die Notwendigkeit der Demokratisierung des Planungsprozesses wegen der damit verbundenen Politisierung des Planungsprozesses folge.

1. Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes versteht unter Verwaltung ganz im Sinne der klassischen Gewaltenteilungstheorie die vollziehende

Gewalt. Die Ausdrücke "Vollzugsverwaltung" und "Verwaltungsvollzug" sprechen ja aus, daß die Verwaltung im wesentlichen die Aufgabe besitzt, den im Gesetz implizierten und dort schon genau und konkret umrissenen Auftrag zu vollziehen. Verwaltung wird funktional als die ausführende Besorgung von Angelegenheiten verstanden, also als eine sinnvolle, nämlich zweckgerichtete und darum planmäßige, jedoch im Unterschied von der Gesetzgebung nicht selbst zwecksetzende und planende, d.h. nicht richtungsgebende, sondern zweckbestimmte Tätigkeit zur Besorgung von Angelegenheiten.¹ Und noch Forsthoff² überträgt diese Definition auf die planende Verwaltung, wenn er aus führt: Das Planungsgeschehen geht bei uns deduktiv vor sich und dieses deduktive Planungsverfahren setzt an der Spitze der Hierarchie einen generellen und umfassenden Plan voraus, aus dem sich die nachgeordneten Ausführungs- und Detailpläne vollziehend deduzieren lassen.

Wir alle aber wissen, daß dort, wo planende Entscheidungen von der Verwaltung vorbereitet oder präjudizielle Vorentscheidungen getroffen werden, wie etwa in einem Bebauungsplanverfahren, gerade die Zielfindung und die Zielsetzung nicht mehr vorgegeben sind, sondern in oben diesen Verwaltungsverfahren vorbereitet, gefunden und bestimmt werden. Die Verwaltung ist aber damit mit einer Aufgabe befrachtet, die aus dem unrevolutioniert überkommenen Begriff des Verwaltungsvollzugs als des Vollzugs durch Gesetz oder Weisung vorgegebener politischer Entscheidungen, wie ihn etwa die zitierte Verfassungsbestimmung versteht, nicht abgeleitet werden kann.

Hinzu kommt ein weiteres: Die Programme großer Parteien oder gar auch die hieraus Kompromiß gewordenen Gesetze, etwa die Raumordnungsvorstellungen des Bundes und der Länderraumordnungsgesetze, geben einen Vorgang zunehmender Konsensbereitschaft auf höchster und politischer Ebene durch die Verwendung von Allgemeinformeln, wie Demokratie, Freiheit und Würde der menschlichen Persönlichkeit, Entfaltungsmöglichkeit des Menschen, Sicherheit, Stabilität, Wachstum und dgl. mehr wieder. Sieht man genauer hin, widersprechen sich diese Zielsetzungen durchaus in der Anwendung im Einzelfall. Jedenfalls überantworten damit die politischen und gesetzgeberischen Gremien die konkrete Entscheidung dem Verwaltungsvollzug herkömmlicher Art. Damit ist, worauf Grauhan³ zutreffend hingewiesen hat, das Konkrete eigentlich politisch geworden. Die Verwaltung ist dann erstaunt, wenn sie, wie etwa im Fall Prinz-Carl-Palais, plötzlich politisch beurteilt wird, ganz einfach deshalb, weil sie mit ihrem bürokratischen Apparat zunehmend in den Prozeß der politischen Alternativen und damit in zukunftsorientierte politische Entscheidungen eingeschaltet wird. Die Verwaltung wählt unter sich einander ausschließenden Alternativen. Sie betreibt damit

1 Hans I. Wolff, Verwaltungsrecht I, 7. Auflage München 1968, S. 9

2 Diskussionsbeitrag zu "Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut" in Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 18, Berlin 1960

3 Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung PVS 2/3 1969, S. 276

Politik im Sinne politischer Konfliktsentscheidung. Sie wird also überall dort, wo sie Ziele erst zu finden hat, zur politischen Verwaltung.

Und weiter: Der für die Eingriffs- und Dienstleistungsverwaltung, für die echte und reine Vollzugsverwaltung o effiziente und effektive Verwaltungsaufbau hierarchischer Art, der entsprechend der inhaltlich vorgegebenen Zielsetzung die Wirksamkeit des Vorgesetzten durch die Vermittlung von Befehlen an Untergebene leicht beobachten und überwachen läßt, trägt im Bereich des Zielfindungsverfahrens, also der Planungs- und damit der politischen Verwaltung nicht mehr. Er kann, worauf ich hingewiesen habe, nicht mehr deduktiv aus einem Ziel her abgeleitet werden. Tatsächlich gewinnt im Planungsverfahren der Befehl durch die Weitergabe von Stufe zu Stufe nicht mehr an Kraft. Das Über- und Unterordnungsverhältnis führt auf dem umgekehrten Wege durch ständige und zwangsläufige Selektion zu einem Informationsverlust, ganz abgesehen davon, daß es seiner Struktur nach schon gar nicht auf die Erarbeitung und Weitergabe von Alternativen angelegt ist.

Ich fasse zusammen: Sind der Verwaltung legitime und unabweisbare Planungsaufgaben politischen Charakters zugeordnet, so muß der Funktionswandel auch einen Strukturwandel der Verwaltung - soweit sie plant und nur insoweit wollen meine Ausführungen verstanden werden - zur Folge haben.

2. Ich habe schon eingangs darauf hingewiesen, welcher Wandel sich auch im Begriff des Öffentlichen und der Öffentlichkeit vollzogen hat. Die Gründung des Münchner Diskussionsforums für Entwicklungsfragen und der Versuch einer offenen Planung Altstadttring sollte eine Antwort auf die gestellten Fragen geben. Welche Erfahrungen liegen vor? Zunächst: Beide Modelle können nur praktikabel werden, wenn die Verwaltung funktioniert.

Funktioniert die Verwaltung im planenden Bereich? Sie funktioniert, wenn sie bereit ist, die Öffentlichkeit zunächst voll und umfassend zu informieren. Das setzt den Willen zur Information zwar in verständlicher Weise und Sprache voraus, eine Informationstätigkeit, die mit der Public-Relation-Arbeit eines Presse- und Informationsamt es nicht vergleichbar ist. Sie bedarf der Unmittelbarkeit auf seiten der Verwaltung, die dann die Möglichkeit zur Information nicht inhaltend minimal, sondern von vorneherein maximal ausschöpfen muß. Das bedeutet Aufgabe des in sich geschlossenen und nach außen abgeschlossenen Verwaltungshandelns, bedeutet wie ich es einmal formuliert habe, die Aufgabe des geheimen Kabinettsdenkens. Die Verwaltung wird dann zum Kommunikations- und Informationspartner der Öffentlichkeit. Sie begibt sich ihrer hoheitlich geprägten Exklusivität, beteiligt sich an dem Prozeß der Herstellung von Öffentlichkeit und wird zum gleichberechtigten aber auch gleiche Rechte in Anspruch nehmenden Gesprächspartner.

3. Diese Entwicklung ist nicht mehr wegzudiskutieren. Die Anteilnahme der Öffentlichkeit an wesentlichen

Planungsentscheidungen in der letzten Zeit bestätigen diesen Punkt. Die Tatsache ihres Bestehens kann auch nicht mit dem so oft aus der Verteidigung heraus geholten Bedauern wegen des Hineinregierens der Öffentlichkeit in die Verwaltung und mit dem Hinweis auf den Effizienzverlust im Verwaltungshandeln begegnet werden. Zugegeben, das spezifische Effizienzproblem muß hier erst gelöst werden. Schon deshalb kann nicht von einem Effizienzverlust gesprochen werden. Die Erfahrung aber lehrt, daß ausdiskutierte Planungsalternativen und -entscheidungen für den nach Zielfindung beginnenden Verwaltungsvollzug problemloser, wenn nicht gar problemlos werden. Effizienzprobleme werden im Planungsverfahren der öffentlichen Verwaltung gerade dann kritisch, wenn die Planung ohne befriedigende Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt wurde. Besteht auf Grund von Information und Teilhabe frühzeitig Kommunikation und Zusammenarbeit, ist damit zu rechnen, daß kein Effizienzverlust der Planung, vielmehr ein Effizienzgewinn eintritt.

4. Der so beschriebene Planungsprozeß sollte zu einer Zusammenarbeit, also zu einer planungsbezogenen aktiven und aufeinander bezogenen Handlungsweise von Öffentlichkeit und Verwaltung führen, die der Berührung - Kommunikation auf Grund von gegenseitiger Information und Mitteilung (Artikulation) als notwendige Ergänzung folgt. Das Münchner Entwicklungsforum, insbesondere auch soweit es sich mit dem Problem Altstadtring beschäftigt, ist einer der vielen möglichen und denkbaren Versuche, diese Erkenntnisse in die Tat umzusetzen. Der Versuch ist keineswegs ohne Risiko. Niemand kann genau Voraussagen, wohin die sich abzeichnende Entwicklung führt. Der Versuch verlangt auf beiden Seiten Geduld. Die Unterscheidung zwischen Bürger, Politiker und Angehöriger der Verwaltung erscheint im Planungsprozeß überholt. Die Frage nach Beteiligung und Zusammenarbeit auf breiter Basis ist jedenfalls gestellt» Sie muß beantwortet werden.
5. Sind Sie meinen Ausführungen bis hierher gefolgt, so worden Sie aus der Feststellung der Entwicklung von der unpolitischen Verwaltung zur politischen Verwaltungsführung auch die Forderung nach spezifischer Demokratisierung innerhalb des Bereiches der planenden Verwaltung selbst folgern müssen. Wir sehen hierfür drei konkrete Anhalts und Ansatzpunkte:
 - Die konsequente Ausschöpfung der nach der Gemeindeverfassung und der Geschäftsordnung des Stadtrats vorhandenen Einrichtungen wechselseitiger Unterrichtung und Absprache, wie sie in den Institutionen des Korreferenten, des Verwaltungsbeirats und der städtischen Kommissionen, in denen sich Repräsentanten des Stadtrats und Vertreter der planenden Verwaltung schon im Anfang eines Planungsprozesses begegnen, gegeben sind. Über die Problematik der Arbeitsbelastung des ehrenamtlichen Elements durch die konsequente Verstärkung dieser gegenseitigen Kontakte bin ich mir dabei im klaren.
 - Der zweite Ansatzpunkt ist die Erkenntnis, daß sich die hierarchische Führungsstruktur, der auf dem Gebiet der

Eingriffs- und Dienstleistungs- Verwaltung Existenzberechtigung in keiner Weise abgesprochen werden will, auf dem Gebiet der Planungsverwaltung, und zwar hier in der Vorbereitungs- und Entscheidungsphase, in sog. Teamarbeit wandelt. Der Chef ist hier nicht mehr als Teamleiter, der die erarbeiteten Informationsalternativen, auch die von ihm nicht gebilligten, der politischen Entscheidung zuzuführen hat. Dabei gilt nicht das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen, weil ja die planende Verwaltung selbst nichts zu entscheiden hat, sondern Entscheidungen nur vorzubereiten berufen ist. Ich schließe mich der Auffassung Grauhans⁴ an, der für die Vorbereitungsphase 3 wesentliche Strukturmerkmale erkennt:

- die Schaffung von Initiativzentren in allen Ressortbereichen, von denen Programmanstöße ausgehen;
- die Institutionalisierung von Auseinandersetzungsprozessen auf dem Gebiet der planenden Verwaltung in der Verwaltung selbst, um ausgewogene Alternativen zu den politischen Entscheidungsgremien zur Auswahl unterbreiten zu können; und
- die Rückkoppelung des Verwaltungsvollzugs mit den Innovationsentscheidungen auf dem Wege über eine Vollzugskontrolle und Vollzugskorrektur herzustellen.

Ich bin mir darüber im klaren, daß damit in der Entscheidung wieder eine eminente Politisierung eintritt, daß das politische Entscheidungsgremium damit wieder in seine entscheidende und kontrollierende Funktion eingesetzt wird, während die Verwaltung ihre Arbeit mit breiter Legitimation sodann bewältigen kann.

- Als dritten Ansatzpunkt sehe ich die Kooperation mit der Öffentlichkeit im oben beschriebenen Sinne. Ich sehe diese Kooperation zunächst darin, daß die planende Verwaltung alle Möglichkeiten wahrnimmt, aufzuklären und zu informieren. Das Münchner Forum und die offene Planung Altstadttring, die Gruppenarbeit Perlach und die Basisarbeit im Hasenberg bieten hierfür Beispiele. Darüber hinaus müssen wir neue Methoden und effiziente Methoden für die Vorfeldarbeit gewinnen. Wir werden doch allzuoft von Initiativen der Öffentlichkeit überrascht und unsere Gegenargumentation erweckt dann allzuleicht den Anschein einer Reaktion zur bloßen Verteidigung. Aber auch hier stellt sich die Frage, wie reagieren wir überhaupt? Sollen wir ebenfalls etwa plakatieren? Sollen wir Flugblätter verteilen, um unsere Kenntnis breit und weithin zugänglich zu machen und Irrtümern zu begegnen? Wer spricht mit der engagierten Öffentlichkeit? Sind unsere Mitarbeiter hierfür überhaupt geschult? Muß immer der Stadtbaurat in die Bresche springen? Müssen wir nicht jeden unserer Mitarbeiter auf die Notwendigkeit der Diskussion mit und in der Öffentlichkeit vorbereiten? Entspricht die Verteilung von Flugblättern etwa den Tätigkeitsmerkmalen unseres Besoldungs- und Stellengefüges? Wie sieht die Ausbildung unseres Nachwuchses aus? Wird er auf solche Fragen vorbereitet? Und müssen wir

nicht bei der Besetzung von Stellen in der planenden Verwaltung stärker als bisher der Forderung nach offener Verwaltung Rechnung tragen? Und glauben wir nicht immer noch, daß alle solche und ähnliche Versuche unserer Reputation schaden und damit weder zumutbar noch auf seiten unserer Mitarbeiter annehmbar sind?

Ich glaube, all diese Fragen müssen sehr bald schon beantwortet werden. Lassen Sie mich jedenfalls diesen Teil meiner Ausführungen mit der Feststellung schließen: Der Hinweis, all dies bedürfe grundlegender gesetzlicher Änderungen hinsichtlich der Stellung der Verwaltung, vermag mich nicht zu überzeugen. Ich vermag auch nicht zu akzeptieren, daß die zur Verwirklichung anstehenden Änderungen in der Denk- und Handlungs- sowie in der Organisationsstruktur nicht durchsetzbar sind. Ich bin allerdings auch davon überzeugt, daß die Durchsetzbarkeit der hier vorgeschlagenen Wandlungen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten auf Grund freiwilliger Einsicht der Beteiligten erreicht werden muß. Diese Einsicht kann von einem beispielhaften Verhalten der politischen Spitze her erleichtert und verständlich gemacht werden.

III.

Funktioniert im oben beschriebenen Sinne die Verwaltung, so erfordert Informationsabgabe und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf seiten der angesprochenen und beteiligten Öffentlichkeit ebenfalls Gesprächs- und Aufnahmebereitschaft. Mit dieser Problematik befaßt sich eine unter der Federführung des Wirtschaftsrats Dr. Heil angefertigte Untersuchung mit dem Titel "Ursachen, Bedingungen und Notwendigkeiten der Einführung der Gemeinwesenarbeit". Als deren Aufgabe wird es verstanden, dem Bürger zu helfen, die innerhalb eines Gemeinwesens auftretenden Probleme zu erkennen, sie sich bewußt zu machen und die Fähigkeit zu erlangen, an ihrer Lösung in freier Selbstentscheidung und ohne Zwang verantwortlich mitzuarbeiten. So sehr eine Reihe bisheriger Erfahrungen mit solchen Versuchen, nämlich die Öffentlichkeit im weitesten Sinne in den Entscheidungsfindungsprozeß hereinzunehmen, skeptisch beurteilt worden müssen, so ist gegenwärtig doch noch nirgends entschieden, ob ein solches Maß an Skepsis gerechtfertigt ist.

Welche Überlegungen liegen dieser Forderung nach aktiver Gemeinwesenarbeit zugrunde? Zunächst die Erkenntnis, daß einerseits der Informationsfluß zwischen Verwaltung und Bürgerschaft gestört, andererseits aber ebenso das Informationsniveau der Mehrzahl der Bürger unzulänglich ist. Verstehen Sie mich nicht falsch. Ich will damit nicht wegdiskutieren, daß der Bürger durchaus, manchmal noch emotional und endothen, erkannt hat, welche Bedeutung eine Planungsentscheidung über den Lehrplan etwa, über den Bau und die Funktionsgestaltung einer Schule oder über die Führung einer Straßentrasse für ihn ganz speziell haben kann, daß er erkennt, hier unmittelbar in seiner Existenz angesprochen zu werden. Dem steht aber ein weit verbreiteter Rückzug des gleichen Bürgers in die

Privatsphäre gegenüber, ein bloßes Konsumverhalten und eine Apathie gegenüber öffentlichen und politischen Angelegenheiten, von denen er glaubt, durch sie nicht unmittelbar berührt oder ihnen unabdingbar ausgeliefert zu sein. So ist mit dem Zerfall der traditionellen Stadtbürgerschaft und, zusammen mit dieser, mit dem Zerfall einer städtischen Öffentlichkeit eine Scheinöffentlichkeit entstanden, die im wesentlichen von mehr oder minder organisierten Interessengruppen geführt wird und denen gegenüber die Mehrheit, nämlich die nicht organisierten Bürger in der Wahrnehmung ihrer Interessen benachteiligt sind und sich benachteiligt fühlen. Eine Lösung könnte darin gesehen werden, Verfahrensweisen zu schaffen, die den Bürger systematisch an die Problematik der Umweltgestaltung heranzuführen und ihn instand setzen, auf Grund von Kenntnis an der Lösung der ihn existenziell berührenden Umweltprobleme aktiv mitzuarbeiten. Das Ziel sollte die Synthese zwischen den im konventionellen Planungs- und Entscheidungsprozeß bisher mehr oder minder passiv Betroffenen und den aktiv Beteiligten, den Ämtern und politischen Entscheidungsträgern sein. Eine Initiative auf diesem Gebiet, gemeinhin als Gemeinwesenarbeit bezeichnet, muß generell die Informationen erschließen und zugänglich halten; sie versteht sich als langwieriger geduldig durchzuführender Prozeß und will sowohl im lokalen beeinflussbaren Bereich als auch im überlokalen Bereich der Bandbedingungen notwendige Veränderungen der Lebensbedingungen auf evolutionärem Wege zur besseren Befriedigung menschlicher Bedürfnisse herbeiführen. Gemeinwesenarbeit vollzieht sich in Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit. Sie ist nur dann von Verantwortung getragen, wenn sie diese, insbesondere die beiden letztgenannten Bedingungen, erfüllt. Andernfalls ist Gemeinwesenarbeit falsch verstanden und nicht durchführbar.

Auch auf diesem Gebiet sind konkrete Versuche begonnen. Der Grundstein für die Initiative auf diesem Gebiet wurde schon vor Jahren anlässlich der Untersuchung über Wohnungen für Obdachlose und die Resozialisierung obdachloser Problempersonen gelegt. Der praktische Vollzug der Zielvorstellungen des diesbezüglichen Stadtratsbeschlusses hat die Notwendigkeit nahegelegt, die damals gefundenen Erkenntnisse an weiteren Randgruppen der Gesellschaft zu überprüfen, um dadurch zu allgemeinen Aussagen über die Möglichkeit, dem einzelnen selbstverantwortlich die ihn berührenden Umweltprobleme bewußt zu machen, zu kommen. Die im Hasenberg-Nord gewonnenen Erkenntnisse wurden inzwischen unter Beobachtung durch das Sozial- und das Stadtentwicklungsreferat von dem in zwischen gegründeten "Verein zur Förderung von Gemeinwesenarbeit in München e.V." zunächst für das Gebiet Perlach aufgegriffen und sollen fortgeführt werden. Ich glaube, auch dies ist eine Bestätigung der von mir behaupteten Notwendigkeit zu solcher Arbeit: Wird dieser Verein doch von einer Vielzahl pluralistischer Sozialträger gegründet, so etwa der Arbeiterwohlfahrt, der Caritas, des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, des Studienzentrums für evangelische Jugendarbeit, ferner durch den Deutschen Werkbund Bayern, durch den Kreisjugendring und durch das Münchner Bauforum e.V..

Soll diese Arbeit, sei es in Perlach oder im Hasenberg, zu der angestrebten Wirksamkeit kommen, dann dürfen die einsetzenden

Aktivitäten nicht als Behinderung oder Störung der Verwaltung betrachtet werden. Sie müssen vielmehr als erwünschte Einladung zum Gespräch aufgefaßt sein. Meine früheren Forderungen an das Verhalten moderner Planungsverwaltung erhält damit auch von dieser Seite Bestätigung. Ich glaube, daß wir uns hier über die Kooperation angesprochenen Verwaltungsangehörigen hinaus noch Gedanken machen müssen, etwa in der Form eines Modellversuchs in Perlach, auch dezentrale lokale Ansprechpartner der Verwaltung für die aktiv gewordene Bürgerschaft zu schaffen. Nach Aufgabe, Ausbildung und Tätigkeit hätten solche Ansprechpartner etwa mit den Bezirksinspektionen bekannter Art nur noch den Namen gemein. Sie könnten aber in dem vor uns liegenden Lern- und Schulungsprozeß Mittlernaufgaben für die Verwaltung mit dem Ziel ihrer Öffnung zum Bürger hin sein.

IV.

1. Damit bin ich am Ende meiner Ausführungen: Die Kluft zwischen gesellschaftlicher Öffentlichkeit und planender Verwaltung - zur Vermeidung jeglicher Mißverständnisse sei es nochmals wiederholt, daß sich die Darlegungen weder auf die Eingriffs- noch auf die reine Dienstleistungsverwaltung beziehen - kann nur durch neue Formen kritischer, aktiver und mitverantwortlicher Zusammenarbeit geschlossen werden. Der Weg hierzu verlangt ein neues, gewandeltes Selbstverständnis der Verwaltung ebenso wie der beteiligten Öffentlichkeit. Er ist ohne Geduld und ohne das Bewußtsein und die Bereitschaft, enttäuschende Rückschläge hinzunehmen, nicht begehbar. Er muß in und mit der Anerkennung unserer Verfassung gegangen werden, die die letzte politische Entscheidung den berufenen meist repräsentativen Beschlußkörpern zuerkennt. Er verlangt ungewohnte, da bisher unübliche Einsatzbereitschaft, die Bereitschaft zum Gespräch und zur ernsthaften Auseinandersetzung auf sachlicher Grundlage sowie das Bewußtsein, daß wirksames (effizientes) Verwaltungshandeln zur Lösung neuer Probleme auch neue Methoden entwickeln und einsetzen muß.
2. Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende thesenartige Ordnungsvorstellungen, mit denen ich schließen will:
 - 2.1. Planungen, die voraussichtlich für eine breitere Öffentlichkeit von Interesse sind oder wesentliche Bedürfnisse der Bürger betreffen oder betreffen können, sind von der Verwaltung frühzeitig und noch bevor Entscheidungen getroffen oder Bindungen eingegangen sind, der breiten und der unmittelbar betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Über die Prozeßstufen der Informationsvermittlung und der Teilhabe der Öffentlichkeit am Planungsprozeß wird dabei von Fall zu Fall entschieden werden müssen.
 - 2.2. Eine besondere Schwierigkeit sehe ich darin, die notwendigen Informationen in allgemein verständlicher Form und Sprache darzustellen.
 - 2.3. Bürgerschaftliche Initiativen zu aufbauender, tätiger

Mitarbeit im Planungsprozeß sind zu fördern und durch ernsthafte Auseinandersetzung zu unterstützen. Dabei ist insbesondere der Zusammenarbeit mit den jeweils betroffenen bzw. beteiligten Bezirksausschüssen, mit dem Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen e.V. sowie den Entwicklungen der Gemeinwesenarbeit, wie etwa in Perlach und im Hasenberg, Bedeutung beizumessen.

- 2.4. Die hier in Mitte liegenden Probleme und die bei ihrer Behandlung gemachten Erfahrungen sollten laufend beobachtet und ausgewertet, die Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- 2.5. Dem Stadtrat und seinen Ausschüssen sind bei der Herbeiführung ihrer Entscheidungen in Angelegenheiten der planenden Verwaltung die im demokratischen Planungsprozeß vorgebrachten ernsthaften Gesichtspunkte unter Darlegung des Für und Wider darzustellen. Das gilt ebenso - unbeschadet des nach wie vor auch für den Bereich der planenden Verwaltung geltenden Weisungsrechts des Vorgesetzten - für abweichende entsprechende Auffassungen der am Planungsprozeß innerhalb der Verwaltung beteiligten städtischen Mitarbeiter.