

Prof. Dr. Wolf Linder
Bern

VORAUSSETZUNG GELINGENDER PARTIZIPATION – REZEPTBÜCHER FÜR PLANERINNEN UND PLANER?



Vorbemerkungen

Partizipation und Planung bildeten in den 1970er Jahren einen bevorzugten Gegenstand wissenschaftlicher und gesellschaftspolitischer Diskussion. Verbreitet war die Zuversicht, dass über die sachliche und langfristige Koordination der einzelnen Handlungsbeiträge der Politik eine höhere Rationalität staatlicher Politik erreichbar sei. Sodann wurde erwartet, dass sich mit der Partizipation der Betroffenen an der Planung gleichzeitig eine neue Qualität von Demokratie erschließt.¹ Die damalige Euphorie ist – wie das von Herrn Hendler bereits ausgeführt wurde (siehe Beitrag in diesem Band S. 38 bis 42) – abgelöst worden durch Ernüchterung und Skepsis. Die einstige große Hoffnung, durch vorausschauende und umfassende Planung der Politik zu mehr Rationalität, Konsistenz und Gestaltungsfähigkeit zu verhelfen, hat sich, wenn überhaupt, nur in sehr bescheidenem Maße erfüllt. Politische Partizipation wiederum hat sich nicht als jene Produktivkraft entwickelt, die aus dem Nichts heraus die Machtverhältnisse korrigiert oder auf die Füße stellt. Trotzdem braucht es Planung weiterhin. Ihre

1 Aus politologischer Sicht etwa: Scharpf, F. | 1973: Planung als politischer Prozess, Frankfurt; Linder, W. | 1973: Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern; Gabriel, O. W. (Hrsg.) | 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München

Herausforderungen sind vielleicht noch größer geworden, wenn wir an die Umweltpolitik, den Klimawandel oder an die Energiewende denken. Ähnliches lässt sich für die Partizipation sagen. Nehmen wir die künftige Stromversorgung als Beispiel. Falls die heutige Großproduktion durch Kernkraftwerke abgelöst werden soll durch eine große Zahl kleiner Produzenten, die durch »smart grids« mit den Konsumenten verbunden sind, so werden diese in Planung und Betrieb die aktive Kooperation mit einer Vielzahl privater und öffentlicher Akteure bedingen. Wir haben also nach wie vor Anlass, uns mit Planung und Partizipation auseinanderzusetzen. Aber durch Erfahrung sind wir wohl bescheidener, vielleicht sogar klüger geworden als in der Zeit der euphorischen 1970er Jahre.

Wenn ich im folgenden von Partizipation spreche, so meine ich

- erstens die Teilnahme eines offenen Kreises von Personen, aber auch von Organisationen, an einem öffentlichen Planungsprozess, die
- zweitens die Chance eröffnet, den formellen Planungsprozess der Verwaltung und den Entscheid der politischen Behörde zu beeinflussen.

Damit schließe ich also reine Informationsveranstaltungen von Behörden aus meiner Definition politischer Partizipation aus und begrenze meine Überlegungen

auf interaktive Prozesse zwischen Planungsakteuren und der betroffenen Bürgerschaft.

Ob der Prozess partizipativer Planung gelingt, wird von Behörden und teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern zumeist unterschiedlich beurteilt und ist darum ein Stück weit eine politische und eine normative Frage. Ich möchte von einer *gelingenden Partizipation* dann sprechen, wenn *mindestens ein teilweiser Interessenausgleich unter den Beteiligten* erreicht wurde.

Gelingende Partizipation: Sieben Erfahrungsregeln

Ich komme nun zu einigen Voraussetzungen gelingender Partizipation. Es handelt sich um Erfahrungsregeln, die ich in der Form von sieben Thesen präsentieren möchte.²

2 Die folgenden Überlegungen stützen sich vor allem auf: Linder, W., Vatter, A.: Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, K. (Hrsg.) | 1996: Planung und Kommunikation. Wiesbaden/Berlin; sowie auf Linder, W. | 2012: Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern 2012 (3), S. 148 – 151, sowie S. 367 – 376

1. Bürgerpartizipation ist nur dann, aber immer dann sinnvoll, wenn die planende Behörde bereit ist, die Problemdefinition, die möglichen Alternativen und ihre eigenen Prioritäten des Handelns in Frage zu stellen.

In den achtziger Jahren, als in der Schweiz die AKW-Planungen zunehmend kontrovers wurden, wurden die Gegner von den Bauherren aufgefordert, das individuelle Einwendungsverfahren zu benutzen statt gegen den Bau zu demonstrieren. Das Verfahren wurde tausendfach benutzt, in der Hoffnung, den Gang der Dinge zu ändern. Doch die Einwendungen der Baugegner wurden ebenso tausendfach mit der gleichen Begründung zurückgewiesen. Die Rechnung der Bauherren, das Einwendungsverfahren besänftige die Opposition, ging nicht auf. AKW-Gegner hatten das Verfahren als Partizipationsangebot aufgefasst und waren enttäuscht, dass es gar nicht so gedacht war. Das Vertrauen der Gegner, zunächst gewonnen, war ebenso schnell zerronnen. Aus ähnlichen Gründen soll derzeit die Bürgerbeteiligung an der Standortabklärung in sechs schweizerischen Gemeinden für atomare Endlager schlecht laufen. Der Grund ist einfach. Den Betroffenen ist klar, dass der Entscheid, in welcher Gemeinde das Endlager schließlich errichtet wird, vom nationalen Parlament gefällt wird. Die lokale Bevölkerung hat dazu nichts zu sagen. Wenn statt über die Standortfrage nur über die Gestaltung der Werksgebäude diskutiert werden kann, empfinden die Betroffenen die Partizipationsrunden als bloße Alibiübung.

Nicht immer also ist die Partizipation einer größeren Öffentlichkeit sinnvoll. Wenn eine Behörde ihren bereits gefällten Planungsbeschluss entweder nicht ändern will oder über keine Kompetenzen für den zentralen Planungsentscheid verfügt, so sind Partizipationsangebote unnützlich oder gar unehrlich und sollten besser unterlassen werden.

Immer dann jedoch, wenn die Planungsbehörde bereit ist, ihre Vorgaben zu überprüfen und allenfalls auch zu ändern, ist die Partizipation von Betroffenen sinnvoll.

Denn dies eröffnet die Chance, neben dem professionellen und fachplanerischen Know-how auch die Erfahrungen und das Wissen der Betroffenen einzubringen.

Der Einwand, es gebe keine Alternativen, lässt sich leicht entkräften. Zwar gibt es auf Ebene der konkreten Umsetzung eines Projekts oft keine relevanten Alternativen mehr: Steht fest, dass eine Schnellstraße durch dichtbesiedeltes Wohngebiet führt, sind in allen verbleibenden Alternativen der Abbruch von Häusern und eine höhere Lärmbelastung nicht zu vermeiden. Echte Alternativen ergeben sich jedoch dann, wenn die Problemanalyse, also die Verbesserung des überörtlichen Verkehrs von einem Punkt A zu einem Punkt B, grundsätzlich überprüft wird: Soll der Durchgangsverkehr tatsächlich durch das dichtbesiedelte Wohngebiet führen oder großräumig umgeleitet werden? Sind richtungsgetrennte vier Fahrspuren tatsächlich notwendig, oder genügen deren zwei?

Wenn eine Planungsbehörde nicht nur die Umsetzung bestehender Planfestsetzungen, sondern auch die Problemanalyse und die Prioritäten ihrer Lösung zu überprüfen bereit ist, so ergeben sich immer relevante Alternativen.

2. Bürgerbeteiligung ist ein politischer Auseinandersetzungsprozess und setzt Fairness und Transparenz des Verfahrens voraus.

Bürgerbeteiligung ist ein politischer Prozess, in dem es um gegensätzliche Interessen und Werte geht. Bürgerschaftliche Beteiligung ist in der Regel Ausdruck einer Opposition, eines Widerstands oder des Protests. Die Beteiligten möchten das Projekt verändern oder verhindern. Die planende Behörde geht auf die Beteiligten zu, weil sie sich von der Partizipation eine Aufklärung der Bürgerschaft, einen Sinneswandel für das Projekt, oder zumindest eine höhere Akzeptanz der Planung erhofft. Legitimation durch Verfahren, heißt die Luhmann'sche Formel³. Sie bedeutet,

dass, wer an einem Entscheid beteiligt war, eher bereit ist, auch ein nachteiliges Ergebnis zu akzeptieren.

Dass Legitimation nur durch ein faires und transparentes Verfahren erreicht werden kann, bedarf keiner näheren Begründung. Aber gegen das Gebot der Transparenz wird doch häufig verstoßen. Die planende Behörde wähnt sich in einem Spiel, in welchem, wie beim Skat, nicht von allem Anfang an alle Karten offengelegt werden, und will kritische Informationen den Betroffenen nur Schritt für Schritt eröffnen. Davor ist zu warnen. Denn typischerweise befinden wir uns in einer Situation asymmetrischer Information. Einzelne Akteure, die Grundeigentümer, die Unternehmer, oder einzelne Politiker gehören zu den Professionellen, deren Netzwerk sich zumeist auch die vertraulichsten Informationen schnell verschaffen kann. Planungsbeteiligte Bürgerinnen sind Laien und gehören nicht dazu. Sie fühlen sich deshalb »verschaukelt«, wenn sie entdecken, dass sie wichtige Informationen später erhalten als die professionellen Akteure. Will die Behörde Transparenz und Fairness sicherstellen, so tut sie gut daran, die Bürgerschaft ausführlicher zu informieren als die interessierten Professionellen. Diese Bringschuld einzulösen, braucht mehr Aufwand, Zeit und manchmal auch Geduld.

3. Entscheid- und Verfahrensregeln der Partizipation sollten gemeinsam festgelegt werden.

Die Verfahren der Bürgerpartizipation sind zwar zumeist rechtlich schon vorbestimmt. Im konkreten Fall jedoch braucht es zusätzliche Regeln zu einzelnen Fragen: Was ist der Zweck des Verfahrens, was für ein Ergebnis wird angestrebt, wer organisiert die Verhandlungsrunden, wer bestimmt die Mediatoren, etc.? Die Planungsbehörde tut gut daran, solche Verfahrensfragen gemeinsam mit den partizipierenden Bürgergruppen festzulegen.

4. Frühe Beteiligung und ein iterativer Planungsprozess erhöhen Lernchancen

³ Luhmann, N. | 2001: Legitimation durch Verfahren. (6), Frankfurt am Main

Hinter Konflikten zu Planungsprojekten stehen unterschiedliche Werte und Interessen, aber auch unterschiedliche Wahrnehmungsmuster. Betroffene sehen ein Projekt oft mit ganz anderen Augen als die planenden Stellen. Grundlegende Interessen und Werte der Beteiligten ändern sich durch Partizipation nur wenig. Hingegen können sich Wahrnehmungsmuster durch neue Information ändern und führen zu Lernprozessen. Das Sachwissen der Betroffenen sollte möglichst früh in den Planungsprozess einfließen. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass Betroffene zumeist erst in einer späten Phase mobilisierbar sind – im Extremfall erst dann, wenn die Baumaschinen auffahren.

In deduktiv-hierarchischen Planungsprozessen stehen wir dann in der letzten Phase der Ausführung, und die vorangehenden Phasen der Problemanalyse, der Entwicklung von Alternativen und der Auswahl von Handlungsoptionen sind abgeschlossen und können – oft auch aus rechtlichen Gründen – nicht mehr verändert werden.

Will man »alternativlose« Partizipation vermeiden, braucht es keine deduktiven, sondern iterative Planungsmodelle: der Prozess »Problemanalyse-Entwicklung von Alternativen- Auswahl von Handlungsoptionen« wird mehrfach durchlaufen.⁴ Was die Planungsstelle den Bürgern zur Diskussion stellt, ist kein »fertiges« Projekt, sondern ein Vorprojekt. Darin sind auch die Festlegungen der Problemanalyse und entsprechende Alternativen der Veränderung nochmals zugänglich, und diese Veränderungen gehen in die Formulierung des endgültigen Projekts ein.

Wie weit eine solche Flexibilität der Planungsvorgaben rechtlich möglich ist, mag in einzelnen Aufgabenbereichen unterschiedlich sein. Den Handlungsspielraum

jedoch optimal auszunutzen, ist ein wichtiger Faktor für eine gelingende Partizipation.

5. Bürgerpartizipation allein garantiert keine gleichmäßigere Berücksichtigung von Werten und Interessen.

Es braucht zusätzliche Maßnahmen.

Die Erfahrung zeigt, dass Partizipationsangebote vor allem von gut ausgebildeten Angehörigen der Mittelschicht genutzt werden. Dieser Mittelschicht-Bias ist umso stärker, je anspruchsvoller die Verfahren und die Fragestellungen sind. Hinzu kommt, dass politischer Pluralismus keineswegs alle Interessen gleichmäßig zu berücksichtigen vermag: Es sind vor allem die kurzfristigen Sonderinteressen und diejenigen der »haves«, welche in den Verhandlungsprozessen zum Zuge kommen.⁵ Planungsbehörden haben daher Maßnahmen zu treffen, dass sich auch Angehörige bildungsferner, einkommensschwacher Schichten beteiligen, und dass langfristige, allgemeine Interessen sowie diejenigen der »have-nots« ausreichend zum Zuge kommen. Das erst erbringt jene Qualitätsverbesserung von Demokratie, welche der Bürgerpartizipation gemeinhin zugeschrieben wird. Diese Aufgabe ist anspruchsvoll. Ob sie von den Planungsbehörden selbst, oder von geeigneten Drittpersonen in der Rolle von Anwaltschaften und Mediatoren erfüllt werden soll, kommt auf die Umstände des Einzelfalles an.

6. Fähigkeit und Wille zum Kompromiss aller Beteiligten hängen von vielen Faktoren ab. Einer davon lautet: Die Erweiterung der Agenda erleichtert den Kompromiss.

Generell hängt der Wille zur Kooperation von den Machtverhältnissen zwischen den Beteiligten ab sowie von der Frage, wie weit die Beteiligten einander brauchen. Die Verwaltung hat normalerweise mehr Macht; aber es gibt Konstellation, in denen sie mehr als üblich auf die Ak-

zeptanz durch die Bürgerschaft angewiesen ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Rechtsstellung einzelner Betroffener oder Organisationen im Planungsverfahren stark ist, vor allem aber dann, wenn sich der Bürgerprotest stark zu artikulieren vermag. Mobilisierung und die Wellen des Protests schaffen Macht aus dem Nichts. In der Schweiz erreichen partizipierende Bürgerinnen und Bürger vor allem dann viel, wenn der endgültige Planungsentscheid einer Volksabstimmung untersteht. Aber auch bevorstehende Wahlen können die Neigung verantwortlicher Politiker für ergebnisoffene Partizipationsverfahren stärken. Ein weiterer Faktor liegt in der Natur des Konfliktes. In der Auseinandersetzung um materielle Interessen kann ein Kompromiss im Allgemeinen leichter gefunden werden als dort, wo es um Konflikte um ethische Werte und moralische Überzeugungen geht, die in Glaubenskriege ausarten können.

Schließlich aber kann die Kompromissfähigkeit und -willigkeit unter den Beteiligten auf ähnliche Weise gefördert werden wie in der Diplomatie. Kommen Verhandlungen ins Stocken, so versuchen Diplomaten, den Kreis der Verhandlungsgegenstände zu erweitern. Das ermöglicht mehr gegenseitige Kompensationen unter einer größeren Zahl von Interessenten und erhöht damit die Chance der Einigung. Vor allem wird dabei die Situation des Null-Summen-Konflikts umgangen, bei dem der eine Partner verliert, was der andere gewinnt. Stattdessen wird der Streit – und das ist das eigentlich Kreative in der Politik – in einen Positiv-Summen-Konflikt verwandelt. Dieser erlaubt den Kompromiss, weil beide Beteiligten durch Kooperation Vorteile erlangen.

7. Erfahrungsregeln können helfen, doch Rezepte für das Gelingen partizipatorischer Planung gibt es nicht. Jeder Planungsprozess ist anders und neu. Darum ist Kreativität im Umgang mit sachlichen Problemen und politischen Konflikten ebenso wichtig.

4 Dazu etwa: Tobler, G. | 1993: Neuer Wein in alten Schläuchen – Richtplan und Stadtplanung, in: Huber, B., Zibell, B., Stadt-Bau-Ordnung, ORL Schriften 44, ETH Zürich, S. 52 – 67

5 Allgemein: Scharpf, F. | 1970: Demokratietheorie, zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz; in der Planungspraxis: Linder, W. | 2012: S. 135 – 140