

## Kommunale politische Entscheidungsprozesse und politische Partizipation

Nelles, Wilfried

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nelles, W. (1978). Kommunale politische Entscheidungsprozesse und politische Partizipation. In K. M. Bolte (Hrsg.), *Materialien aus der soziologischen Forschung: Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages vom 28. September bis 1. Oktober 1976 in Bielefeld* (S. 120-131). Darmstadt: Luchterhand. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-137212>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

## Kommunale politische Entscheidungsprozesse und politische Partizipation

Wilfried Nelles

### 1. Vorbemerkung

Partizipationsforschung steht in der Gefahr, sich auf die Analyse individueller Handlungen zu beschränken. Dies hat Zimpel<sup>1)</sup> für die amerikanische Partizipationsforschung gezeigt, und es gilt auch für den Großteil der neueren westdeutschen empirischen Forschungsarbeiten. Entgegen dieser Auffassung, Partizipationsforschung sei "mikropolitisch und am einzelnen Akteur orientiert"<sup>2)</sup>, halten wir es für notwendig, auch die Inhalte politischer Beteiligung und ihre Ergebnisse miteinzubeziehen. Das führt zu der Frage, unter welchen Bedingungen die Entscheidungsprozesse, auf deren Beeinflussung Partizipation zielt, ablaufen und welche Wirkungschancen der Partizipation unter diesen Bedingungen zu erwarten sind.

Ich werde nur diese Frage hier diskutieren. Die akteurbezogene Forschungsebene war Gegenstand des Beitrages von M. Buse und R. Oppermann<sup>3)</sup>.

Bei beiden Referaten handelt es sich um eine erste komprimierte Wiedergabe von Teilergebnissen aus einem gemeinsamen Forschungsprojekt zur Partizipation bei Stadtsanierungsplanungen. Die empirischen Ergebnisse basieren größtenteils auf Falluntersuchungen zur Sanierungsplanung in der Stadt Andernach/Rhein.

### 2. Rahmenbedingungen kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse

Die anhaltende Diskussion um decisions/non-decisions (bzw. in

pointierter theoretischer Perspektive "strukturelle Selektivität") hat gezeigt, daß politische Entscheidungen weniger dem Willen der jeweiligen Entscheidungsträger als den Anforderungen unterliegen, die dem politischen System durch externe Bedingungen und durch seine interne Organisationsweise entgegentreten.

Kommunale politische Systeme sehen sich drei externen Bezugsebenen gegenüber:

1. Den oberen staatlichen Behörden
2. dem lokalen ökonomischen System
3. dem lokalen legitimatorischen System.

1. Raumordnerische und strukturpolitische Entwicklungsperspektiven des Bundes und der Länder einerseits, das Angewiesensein der Gemeinden auf Investitionszuschüsse von Bund und Land andererseits, scheinen die kommunale Planungsautonomie stark einzuengen und auf Prioritäten des Landes festzulegen. Dies gilt umso mehr, je mehr das Land eigene Planungsgesichtspunkte mit der Vergabe bzw. Verweigerung von Investitionszuschüssen verknüpft. Die Vergabe von Städtebauförderungsmitteln, ohne die Sanierungen i.d.R. nicht durchgeführt werden können, ist explizit an raumordnungs-, struktur- und wachstumspolitische Ziele gebunden<sup>4)</sup>, so daß hier eine starke Außendeterminierung zu erwarten ist, die den Gemeinden wenig Spielraum in der Entwicklung eigener Sanierungsziele läßt.

2. Aus der lokalen Ökonomie beziehen die Gemeinden einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen. Damit bestimmt der ökonomische Prozeß jedoch nicht nur die absolute Menge der verfügbaren Ressourcen (mit), sondern z.T. auch die Art ihrer Verwendung. Denn wenn die Gemeinden ihre finanzielle Grundlage erhalten bzw. verbessern wollen, sind sie gezwungen, ihre Investitionen nach den allgemeinen privaten Gewinnerwartungen

auszurichten (was jedoch Entscheidungen gegen spezielle private Interessen nicht ausschließt).

3. Die Orientierung an privaten Gewinnerwartungen kann in demokratischen Systemen jedoch nicht Selbstzweck sein, sondern muß hinsichtlich einer allgemeinen Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung legitimiert sein. Die Legitimierung staatlichen Handelns scheint sich heute vor allem auf dem Wege materieller Leistungen zu vollziehen. Bleiben diese aus, bzw. zeigen sich negative Effekte staatlicher oder kommunaler Handlungen, so besteht die Gefahr eines partiellen Legitimationsentzuges. Hieraus erwächst für politische Systeme die Notwendigkeit, ihre Politik antizipierend oder reagierend den Bedürfnissen der Betroffenen anzupassen oder diese der Politik anzupassen.

Diese drei Bezugsebenen bilden das Kräftefeld, in dem kommunale politische Systeme angesiedelt sind und das bei Entscheidungen/Planungen zu berücksichtigen ist. Sie stehen zueinander tendenziell im Widerspruch, und ihre Beschreibung allein läßt noch keine Schlüsse auf konkrete Entscheidungen zu.

Mir scheinen jedoch die beiden erstgenannten Determinanten - Staat/Ökonomie - die "härteren" zu sein, während die Abdeckung des Legitimationsbedarfs leichter zu bewerkstelligen ist.

Damit bliebe als erstes Zwischenresultat folgendes festzuhalten:

Aus den beiden ersten Bezugsebenen ergeben sich inhaltliche Abhängigkeiten kommunaler Politik, die diese einer autonomen Gestaltung durch die politischen Entscheidungen und auch einer Beeinflussung durch den über Partizipation artikulierten Willen der Betroffenen tendenziell entziehen.

Einige Wandlungen in der Form kommunaler Politik (insbesondere im Bereich Stadtplanung), die wir hier ohne Anspruch auf Voll-

ständigkeit anführen, scheinen diese Tendenz zu verfestigen.

1. Die zunehmende faktische Kompetenzverlagerung vom Gemeinderat zur planenden Verwaltung, die allenfalls von einer informellen Vorentscheidergruppe geführt wird, erschwert nicht nur die öffentliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit, sondern entfernt diese von den nach dem demokratischen Modell für die Aggregation und Weiterleitung der Bevölkerungsinteressen zuständigen Input-Institutionen Partei/Fraktion/Gemeinderat. Gleichzeitig verstärkt sich über die vertikale Koordination unter den Verwaltungsebenen bei zunehmender Bedeutung der Kommunalverwaltung auch der Einfluß der Oberbehörden.

2. Eine bedeutsame Stärkung erwächst der planenden Verwaltung aus dem zunehmenden Einsatz wissenschaftlichen Sachverständigen, was sich besonders deutlich bei den einer Sanierung vorangehenden und sie begleitenden Untersuchungen zeigt. Die hieraus folgende wissenschaftliche Legitimation der Planung tendiert zu einer Loslösung von artikulierten Interessen. Gleichwohl ist sie weit entfernt davon, eine aktive, autonom gestaltende Planung zu begründen; vielmehr ersetzt sie tendenziell die Orientierung an artikulierten Interessen durch die Orientierung an funktionalen Erfordernissen, die aus Strukturanalysen geschlossen werden.

3. Die Rolle der Partizipation, die in der kommunalen Planung bereichsweise (aufgrund staatlicher Gesetze oder gemeindlicher Eigeninitiative) eingeführt wurde, ist in diesem Kontext nicht eindeutig zu bestimmen. Einmal dient sie der legitimatorischen Absicherung und präventiven Konsensbeschaffung für Planungen, die im wesentlichen nicht als technische Umsetzung demokratisch gebildeter Ziele, sondern aufgrund administrationsinterner Zielentwicklung (die gleichwohl Anpassung ist) entstanden sind. In diesem Sinne ist Partizipation ein funktionales Erfordernis, um Planung konsensfähig zu machen. Dabei hat sie den zusätz-

lichen Effekt, der Verwaltung bzw. den Planern, an die die Partizipation meist angebunden ist, gegenüber dem kommunalen Parlament eine eigene demokratische Legitimation zuzuführen und damit deren Überlegenheit zu stärken. Andererseits bildet sie jedoch die Chance, die Planung mit einem zusätzlichen, über herkömmlicherweise öffentlich artikulierte und bekannte Forderungen hinausreichenden, Informationsinput zu versorgen und schafft damit eine Voraussetzung einer gleichmäßigeren Interessenberücksichtigung.

### 3. Ergebnisse der Falluntersuchung

Ich möchte nun diese Thesen, die im wesentlichen allgemeineren Überlegungen entspringen und den konzeptuellen Rahmen unserer Untersuchung darstellten, mit deren wesentlichen empirischen Ergebnissen konfrontieren. Dabei tritt eine Beschreibung des Falles hinter den Versuch zurück, die Ergebnisse direkt auf die dargelegten Thesen zu beziehen.

Zunächst jedoch einige Bemerkungen zum Untersuchungsfall und zu unserem Vorgehen.

Andernach ist eine etwa 30 000 Einwohner zählende Stadt zwischen Bonn und Koblenz mit der Funktion eines Mittelzentrums. Die mittelalterliche Kernstadt wird von einer größtenteils noch intakten Stadtmauer umgeben, die jedoch teilweise beidseitig zugebaut ist. Trotz der für Fremdenverkehr attraktiven Rheinlage ist Andernach in erster Linie Industriestadt und zählt aufgrund eines außerordentlich hohen Gewerbesteueraufkommens zu den wohlhabendsten Städten in Rheinland Pfalz. Dennoch ergeben sich gerade im ökonomischen Bereich Probleme, die aus der ungünstigen Struktur der Andernacher Wirtschaft resultieren. Insbesondere im Handels- und Dienstleistungsbe- reich zeigte sich im Vergleich zu den Nachbarstädten Ende der 60er Jahre eine rückläufige Entwicklung.

Nicht zuletzt die Analyse dieser Entwicklung durch eine Strukturuntersuchung des Nahbereichs Andernachs im Jahre 1969 führte dazu, daß der schon seit Jahrzehnten diffus vorhandene Wunsch, die Altstadt müsse irgendwie saniert werden, nun in politisches Handeln umgesetzt wurde. Nach mehreren Anträgen wurden 1971 Landesmittel zur Bezuschussung der Planung gewährt, und 1972 wurde die Sanierung Andernach in das Landesprogramm aufgenommen. Das Vorbereitungsgebiet ist nahezu deckungsgleich mit der historischen Altstadt, für die nach entsprechenden Voruntersuchungen eine Richtlinienplanung erstellt wurde, aus der die Auswahl von Sanierungsgebieten erfolgen sollte.

In unserer Untersuchung wird die gesamte Entwicklungsplanung für die Altstadt als Sanierungsplanung begriffen. Wir haben daher sämtliche städtischen Aktivitäten, die sich seit der Erstellung eines Flächennutzungsplanes für die Altstadt Anfang der 60er Jahre auf die Entwicklung der Altstadt bezogen, untersucht. Als Unterlagen dienten uns dabei neben verschiedenen Planungsmaterialien vor allem die öffentlichen sowie nicht-öffentlichen Rats- und Ausschußprotokolle von 1964-1975 sowie ca. 40 Interviews mit den politischen Entscheidungsträgern.

Lokale ökonomische und staatliche Einflüsse (wobei "Einfluß" hier strukturell und nicht aktionistisch verstanden wird) haben im vorliegenden Fall größtenteils einander ergänzt und die kommunale Planung in gleicher Richtung selektiert und determiniert.

Dieser Befund steht im Widerspruch zu der in der kommunalen Planungsliteratur und Arbeiten zum Städtebauförderungsgesetz verbreiteten Auffassung, lokale Planung und insbesondere Sanierungsplanungen würden vorwiegend überlokal determiniert. Diese Auffassung, von der wir zu Beginn unserer Untersuchung ebenfalls ausgingen, stützt sich vornehmlich auf Analysen der

dem StBauFG und den Landesplanungen zugrundeliegenden Intention einer raumordnungs- und strukturwirksamen Steuerung nach überlokalen Kriterien. Diese Intention spielt jedoch in der Praxis des von uns untersuchten Regierungsbezirks faktisch keine Rolle<sup>5)</sup>. Entscheidendes Kriterium zur Aufnahme ins Förderungsprogramm war vielmehr, ob eine Stadt in der Lage zu sein schien, möglichst zügig und mit schnell sichtbaren Fortschritten eine Sanierung durchzuführen, weil danach wiederum die Arbeit der Bezirksbehörde beurteilt wird.

Raumordnerische und strukturpolitische Kriterien spielen hingegen kaum eine Rolle und sind folglich auch nicht als schwerwiegende Restriktionen kommunaler Sanierungsplanung anzusehen. (Dies könnte sich allerdings inzwischen für neue Sanierungen dadurch geändert haben, daß für die wenigen Neuaufnahmen in die Förderprogramme der Länder und des Bundes sich aufgrund der geringen Anzahl auch die faktische Entscheidung über die Förderung nach oben verlagert hat.)

Dieses Ergebnis bedeutet jedoch nicht, daß der Einfluß der Länder auf die kommunale Planung gering sei. Das Gegenteil ist der Fall. Bei Sanierungen geht die Mitsprache der Bezirksregierung mitunter bis ins Detail, wie z.B. Fragen der Fasadengestaltung. Allerdings orientiert sich in unserem Fall die Bezirksregierung weniger an den Entwicklungszielen des Landes als an denen der jeweiligen Gemeinde, sofern diese ihr erfolgversprechend erschienen. Erfolgversprechend sind Sanierungsplanungen vor allem dann, wenn eine Gemeinde über genügend finanzielle und verwaltungsorganisatorische Kapazität verfügt, die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger (im Sinne eines Einsatzes für die Sanierung) vorliegt und eine Planung, die eine zügige Realisierung verspricht. Für eine zügige Realisierung der Planung wiederum ist neben der entsprechenden Sanierungsbereitschaft in der Ordnungsphase die private Investitionstätigkeit in der Bauphase entscheidend.



Da die privaten Investitionen sich nach der zu erwartenden Rendite ausrichten, muß sich die Planung vor allem an lokalen ökonomischen Kriterien orientieren, wenn Erfolge der Sanierung schnell sichtbar werden sollen. Da die Bezirksregierung solche Erfolge zur Dokumentation ihrer Arbeit nach oben braucht, unterstützt sie solche kommunalen Planungen, die dieser Logik entsprechen.

Damit ist eine Parallelität von lokalen ökonomischen Erfordernissen und Förderungsgesichtspunkten des Regierungsbezirks gegeben, die eine Priorität für andere als ökonomische Ziele außerordentlich erschwert. Dies zeigt sich u.a. darin, daß es sich bei den vom Bund geförderten Stadtanierungen in den weitaus meisten Fällen<sup>6)</sup>, im Regierungsbezirk Koblenz gar bei allen Sanierungen um sog. Funktionsschwächenanierungen handelt, mit denen eine profitablere Nutzung des Gebietes erreicht werden soll<sup>7)</sup>.

In Andernach wäre nach Auffassung des mit der Sanierungsplanung und den Voruntersuchungen beauftragten privaten Planungsbüros eine Bausubstanzsanierung vordringlich gewesen. Da eine Strukturuntersuchung jedoch ebenfalls ein Zurückbleiben der ökonomischen Entwicklung im Handels- und Dienstleistungsbereich gegenüber den Nachbarstädten offenbarte, konzentrierte sich die Planung auf das Geschäftszentrum. Ziel ist nun die ökonomische Attraktivitätssteigerung der Innenstadt, wobei allerdings das historische (z.T. mittelalterliche) Stadtbild als Attraktivitätsfaktor erkannt ist und erhalten bleiben soll. Dieses Ziel wird zwar zu Anfang gleichrangig mit den Zielen "Stärkung des urbanen Wohnens" und sozialen Zielen verbunden, determiniert jedoch von dem (früheren) Zeitpunkt an die Planung, wo der erste große Investor mit dem Bau eines Kaufhauses "anbeißt". Nach der - nicht öffentlichen und unter Druck und gegen die Absichten der Planer getroffenen - Entscheidung über dessen Standort hat die weitere Planung nun zwischen einer zufriedenstellenden infrastrukturellen Anbin-

derung des Kaufhauses und der Abwehr ökonomisch-dysfunktionaler Folgen für die übrige Geschäftswelt zu lavieren. Sie ist damit weitgehend "sachzwang-geleitet".

Nun schreibt aber das StBauFG an verschiedenen Stellen die Beteiligung der Betroffenen an der Planung vor, und die Bundesregierung will dies als Schritt zur "Demokratisierung der Planung" verstanden wissen<sup>8)</sup>, wobei die Unbestimmtheit der diesbezüglichen Gesetzesformulierungen "der Praxis Möglichkeiten zur Erprobung einer Vielzahl von Methoden" der Bürgerbeteiligung lasse (ebenda).

Hieran anknüpfend forderten die Planer in Andernach gemeinsam mit der Verwaltung eine offene Planung mit dem Bürger. In bewußter Distanzierung von andernorts üblichen Praktiken wurde Planung als Prozeß einer "gemeinsamen Zielfindung verstanden", in dem "nicht schon beschlossene Pläne den Betroffenen 'nähergebracht' und in Wirklichkeit aufoktroiert werden"<sup>9)</sup>. In Wirklichkeit wurde aber genau dies gemacht.

Zwar fanden mehrere Ausstellungen zur Planung mit parallel laufenden Anhörungen verschiedener Bevölkerungsgruppen (Teilöffentlichkeiten) statt, die auch sehr gut besucht wurden. Eine bemerkenswerte Beeinflussung der Planung erfolgte hierdurch jedoch nicht. Daß von seiten der Bürger keine alternativen Vorstellungen entwickelt wurden, ist dabei weniger ausschlaggebend als die Tatsache, daß bei den jeweiligen Ausstellungen/Anhörungen die Planung bereits soweit fortgeschritten war, daß eine "gemeinsame Zielfindung" unmöglich war. Dies liegt weniger an einer demokratischen Einstellung der Politiker oder der Planer, sondern vor allem an Mechanismen des Entscheidungsprozesses, der sich aufgrund der erforderlichen informellen Koordinierung mit der Bezirksregierung und der Orientierung an ökonomischen Attraktivitätskriterien mit einer gewissen Notwendigkeit hinter den Kulissen vollzieht und Parti-

zipation zur "Integration der Benutzer in verwaltungsseitig intendierte Vollzüge" (Dienel) verkommen läßt.

In dieser Integrationsleistung sowie der Bereitstellung spezieller, situationsspezifischer Informationen liegt die wesentliche Funktion administrativ veranstalteter Partizipation. Wie wichtig Partizipation aus dieser Perspektive ist, zeigte sich in Andernach u.a. darin, daß im gleichen Zeitraum, in dem die Sanierungsplanung und erste Maßnahmen ungestört durchgeführt wurden, einige andere, vergleichsweise unbedeutende Entscheidungen/Nicht-Entscheidungen des Stadtrates z.T. heftige Proteste der Betroffenen hervorriefen, weil diese nicht darauf vorbereitet waren.

Gleichzeitig zeigte dabei die Reaktion von Stadtrat und Verwaltung, die nach anfänglichen Beschwichtigungsversuchen in den Fällen, wo diese erfolglos blieben, den Protesten nachgaben, daß die städtischen Gremien durch legitimatorische Forderungen durchaus zu alternativem Handeln bewegt werden können. Hierzu bedarf es jedoch öffentlicher Aktionen, während die bloße Mitwirkung in den administrativ initiierten Partizipationsveranstaltungen kaum über Integration hinausgehen dürfte.

Anmerkungen

- 1) G. Zimpel: Der beschäftigte Mensch. Beiträge zur sozialen und politischen Partizipation, München 1970; dies.: Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart 1972
- 2) Schmitz, M.: Parteien als Partizipationssysteme, in: Konrad Adenauer Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften: Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, Bonn 1975, S. 164
- 3) Vgl. M. Buse und R. Oppermann: "Sozialpsychologische und soziostrukturelle Determinanten politischer Partizipation. Bericht aus einem Forschungsprojekt", im vorliegenden Band
- 4) § 71 Abs. 2 f. StBauFG
- 5) Neuere Fallstudien bestätigen dies auch für andere Bundesländer und andere Planungsmaterien. Vgl. Scharpf, F.W., Reissert, B., Schnabel, F.: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976; sowie Baestlein, A., Hunnius, G., Jann, W., Konukiewitz, M.: Thesen zur staatlichen Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse in den Kommunen (Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zu Stand, Problemen und Perspektiven der Standortprogrammplanung in NRW), Manuskript, Berlin 1976
- 6) Vgl. Städtebaubericht 1975, S. 69
- 7) Vgl. auch Wollmann, H.: Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention - wo und für wen, in: Leviathan 2/1974, S. 199 - 231 und Scharpf/Reissert/Schnabel, 1976, a.a.O.
- 8) Vgl. u.a. Städtebaubericht 1975, S. 72
- 9) Stadtkernsanierung Andernach, Sammelordner der Gruppe Hardtberg/Planergruppe Bonn zur Stadtsanierung in Andernach, 1 S.6.0.4

Literatur

Baestlein, A., Hunnius, G., Jann, W., Konukiewitz, M.: Thesen zur staatlichen Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse in den Kommunen (Ergebnis einer empirischen Untersuchung zu Stand, Problemen und Perspektiven der Standortprogrammplanung in NRW), Ms., Berlin 1976

Bundesminister für Raumordnung, Bäuwesen und Städtebau (Hrsg.): Städtebaubericht 1975, Bonn-Bad Godesberg

Scharpf, F.W., Reissert, B., Schnabel, F.: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/TS., 1976

Schmitz, M.: Parteien als Partizipationssysteme, in: Konrad Adenauer Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften: Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, Bonn 1975, S. 161 - 234

Stadtkernsanierung Andernach, Sammelordner der Gruppe Hardtberg/Planergruppe Bonn zur Stadtsanierung in Andernach

Wollmann, H.: Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention - wo und für wen, in: Leviathan, 2/1974, S. 199 - 231

Zimpel, G.: Der beschäftigte Mensch, - Beiträge zur sozialen und politischen Partizipation, München 1970

Zimpel, G.: Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart 1972