

Wolfgang Lienemann

## Planen mit den betroffenen Bürgern

Beteiligung der Bevölkerung an der staatlichen Verwaltung

»Können komplexe Gesellschaften eine vernünftige Identität ausbilden?« So fragte Jürgen Habermas 1974 in seiner Stuttgarter Hegel-Preis-Rede. Komplexe Gesellschaft — das ist die Wirklichkeit des modernen Leistungsstaates, der planenden Verwaltung, der umfassenden Daseinsvorsorge, des Geflechts von privatwirtschaftlich organisierten Unternehmungen, staatlichen Planungskompetenzen und immer komplizierter werdenden Willensbildungsprozessen in der Öffentlichkeit. Planung erscheint immer nötiger — aber auch immer undurchschaubarer. Während die einen in den Planungsprozessen die Gefahr sehen, daß der Handlungsspielraum künftiger Generationen in unverantwortlicher Weise festgeschrieben wird, meinen die anderen, daß nur durch eine Ausweitung von Planungskompetenzen die künftige Freiheit gesichert werden kann.

Diese Fragen sind seit langem diskutiert, haben aber in den letzten Jahren vor allem durch die Entstehung und Organisation zahlreicher Bürgerinitiativen sowie die zunehmende öffentliche Sensibilität für Umweltprobleme, Raumplanung, Landschaftsschutz und Stadtentwicklung besondere Brisanz gewonnen. Schon 1972 hat die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer auf ihrer Jahrestagung die »Partizipation an Verwaltungsentscheidungen« zu einem Verhandlungsthema gemacht. Besonders aber in den Diskussionen um Fragen der Energieplanung in der Bundesrepublik und im EG-Bereich sind seitdem die Fronten besonders hart aufeinandergeprallt, so daß tiefgreifende Strukturprobleme unserer öffentlichen Ordnung zutage traten.

Betrachtet man das Beispiel der Energieplanung, so ist leicht zu zeigen, daß die staatliche Beteiligung daran längst derartige Ausmaße angenommen hat, daß von Staatsinterventionismus nicht mehr gesprochen werden kann. Auch wenn die Bürger umgekehrt nicht unerheblich unter Planungsmängeln zu leiden haben, ist doch unübersehbar, daß staatliche und halbstaatliche Planungskapazitäten ständig gewachsen sind. Schon hier zeichnet sich ein Dilemma ab: Durchgeführte Planungen führen zu materiellen Festlegungen, deren Folgeprobleme sich kumulieren, aber mit durchaus ungewissen Resultaten.

Die Vermutung ist nicht von der Hand zu weisen, daß beispielsweise die im Bau und in der Planung befindlichen Kernkraftwerke im Oberrheingraben ökonomisch erst sinnvoll werden, wenn Industriebetriebe mit entsprechendem Energiebedarf angesiedelt oder ausgebaut werden. Die Folgen für Umweltbelastung, die Bevölkerungsmobilität, die regionale, städtische und ländliche Entwicklung aber lassen

sich schwerlich zureichend vorhersagen. Die Interdependenz der Planungsvorgänge legt die Bedingungen dafür fest, was künftig in beträchtlichem Ausmaß der Veränderbarkeit entzogen sein wird. Doch wird man dann noch wissen, was einst gewollt war?

Es kann nicht darum gehen, hier die Diskussion um die Frage des »staatsmonopolistischen« Kapitalismus (Stamokap) zu führen. Vermutlich kann man davon ausgehen, daß trotz allem die politischen Entscheidungseinheiten eine relative, freilich enge und im einzelnen oft nur mühsam bestimmbare Autonomie für Planungsprozesse besitzen. Es könnte sogar sein, daß in pluralistischen Gesellschaften Planungsprozesse in der Regel ein größeres Maß an gesellschaftlichem Konsens benötigen als in zentral organisierten Staaten. Zweifellos liegt darin jedoch auch die Gefahr, daß

**Können die Bürger an der planerischen Tätigkeit der Verwaltung beteiligt werden, oder schließen Partizipation und Planung in einer Demokratie einander aus? Wolfgang Lienemann von der Evangelischen Studiengemeinschaft in Heidelberg behandelt dieses Problem an einigen signifikanten Beispielen.**

in Systemen wie unserem Planungen dadurch überwiegend reaktiven Charakter annehmen, ohne in der Lage zu sein, weitreichende innovatorische Prozesse in Gang zu setzen.

Es ist deutlich, daß etwa in der öffentlichen Finanzplanung nach wie vor die Orientierung lediglich an mittelfristigen Zielen des Haushaltsausgleichs dominiert, so daß eine längerfristige konzeptionelle Programmierung der Finanzen kaum möglich erscheint. Trotz dieser restriktiven Bedingungen aber und oft ohne klare Zielsetzungen wird langfristig geplant. Deshalb muß das Hauptaugenmerk denjenigen gelten, die in der zeitlichen Dimension am weitesten reichen und somit am schwersten oder gar nicht revidierbar sind (Stadtsanierung, insbesondere aber Kernenergieplanung). Hier werden die Folgen heutiger Planung auf den Schultern kommender Generationen lasten.

Die Situation verschärft sich dadurch, daß private und öffentliche Planungsträger immer mehr gezwungen sind, ihre Aktivitäten sachlich, zeitlich und personell zu koordinieren. Damit ist seit langem ein einschneidender Funktionswandel der politischen Institutionen verbunden, deren Informations- und Problemyerarbeitungskapazitäten diesem Aufgabendruck kaum gewachsen sind. Galt in der klas-

sischen Demokratietradition der »Staat« als Träger des Gemeinwohls, dessen hoheitliche Eingriffe in Grundfreiheiten und Eigentum eng begrenzt und wenigstens in der Theorie streng kontrollierbar sein sollten, so kooperieren oder konkurrieren längst »staatliche« Instanzen mit Verwaltung und Großmanagement in den wichtigsten Bereichen der Wirtschaft nicht weniger als in der Wissenschaft. Der Fünfte Forschungsbericht der Bundesregierung zeigt, in welchem Maß durch die Art der Mittelverteilung die Verflechtung von staatlicher und industrieller Großforschung in den letzten Jahren zugenommen hat. Die Öffentlichkeit steht dieser Entwicklung, wenn sie überhaupt bemerkt wird, hilflos gegenüber.

In jüngster Zeit argumentierten beispielsweise sowohl der Bundesforschungsminister als auch die Landesregierung Baden-Württemberg hinsichtlich des Kernkraftwerkes Wyhl mit der Überlegung, daß der »Staat« Ausführer des Gemeinwillens sei, der sich repräsentativ darstellt und die Form des Gesetzes gibt. Durch die Institutionen der repräsentativen parlamentarischen Demokratie seien die Planungsentscheidungen im Kernenergiebereich ausreichend legitimiert. Unberücksichtigt bleibt aber in dieser Argumentation die ganze Fülle der angebbaren Funktionsverlagerungen, die den Typ hoheitlicher Eingriffe längst zugunsten der kontinuierlichen Daseinsvorsorge und Leistungssicherung hinter sich gelassen haben. Heute ist es so, daß gerade im Energiebereich Vertreter staatlicher Einrichtungen in unternehmerischen Funktionen und in engster Kooperation mit anderen ökonomischen Handlungsobjekten auftreten. Wenn dennoch in dieser Situation mit einem Staatsbegriff argumentiert wird, dessen historischer Ort im 19. Jahrhundert liegt, so ist darin unter den gegenwärtigen Bedingungen kaum anderes als zumindest eine Selbsttäuschung zu sehen.

Für die Parlamente stellt sich darüber hinaus das weitere Problem, wie sie gegenüber der planenden Verwaltung sich dadurch noch eine Autonomie bewahren können, daß sie die Vorlage von Alternativplanungen fordern. Aber welche Mittel werden dazu eingesetzt? Die Entwicklung eines mit Sonnenenergie geheizten Hauses ist nur ein dürres Alibi gegenüber den Milliarden, die in die Entwicklung der Kernenergie investiert werden, ohne daß man schon sicher sein könnte, alle Risiken einschließlich der militärstrategischen ausreichend erforscht zu haben. Überschwemmt mit den Argumenten der Experten, sehen sich Parlamentarier kaum in der Lage, Kompetenzen auszubilden, die es ihnen erlauben würden, die inhaltlichen Entscheidungen der Verwaltung gerade im Bereich der Energieplanung zu kontrollieren. Seit die Öffentlichkeit diese Schwachstellen unseres politischen Systems bemerkt hat und nicht mehr bereit ist, sie hinzunehmen, scheint auf breiter Front der herkömmliche Legitimitätsglaube im Schwinden begriffen zu sein. Dieser Legitimitätsschwund wird nicht dadurch aufgefangen werden können, daß man die Bürger, die sich gegen eine Planung, die über ihre Köpfe hinwegrollt, wehren, zu kriminalisieren versucht.

Unter diesen Bedingungen sind Bürgerinitiativen als Reaktion auf den Legitimitätsschwund der Exekutive zu ver-

stehen. Sie droht zunehmend der effektiven Kontrolle durch die Legislative zu entgleiten, insofern diese von der Komplexität der Planung überfordert wird. Die Folge ist die Selbstparalyse der politisch-administrativen Institutionen (vgl. P. Grottian, Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974). In dieser Situation sind Bürgerinitiativen und Forderungen nach erweiterten Partizipationsrechten ein Versuch, neue Legitimationsformen zu entwickeln oder zu erzwingen, die den gewandelten Planungsbedingungen Rechnung tragen. Darin läßt sich — in bester Demokratietradition — die Absicht sehen, die heutigen weitreichenden politischen, sozialen und ökonomischen Strukturentscheidungen mit Willen und Bewußtsein der Bürger wieder konsensfähig zu verbinden.

Diese Unsicherheit mag auch die Entscheidung der Bundesregierung mit beeinflusst haben, die Möglichkeit einer Verbandsbeteiligung beziehungsweise Verbandsklage bei der beabsichtigten Novellierung des Atomgesetzes — wie man hört, gegen den Willen des Innenministers Maihofer — auszusparen, so daß beispielsweise verbandsmäßig organisierte Bürgerinitiativen an atomrechtlichen Verwaltungsverfahren nicht beteiligt zu werden brauchen.

### Die Zukunft wird festgeschrieben

Weiter muß man bedenken, daß gegenwärtige Strukturentscheidungen zur Debatte stehen, deren zeitliche Erstreckung weit über die absehbaren und sich betroffen fühlenden Generationen hinausreicht. Bestandteile des atomaren Mülls haben hundert- und tausendjährige Halbwertszeiten, und es muß gefragt werden, wie über einen solchen Zeitraum hinweg sichergestellt werden kann, daß die nötigen Sorgfaltspflichten gewahrt und die dazu unabdingbare politische Stabilität garantiert werden können. Kernenergieplanung ist ein Prozeß, der weiterreichende Folgen haben kann als jede bisher bekannte Form von Wirtschaftswachstum. Damit werden mögliche Zukünfte definitiv festgeschrieben. Die Forcierung der Kernenergie-Technologie verringert gesellschaftliche Alternativchancen.

Angesichts dieser Bedeutung der Kernenergie sind die Interessen von Bürgerinitiativen daher vielleicht nur vergleichbar mit den Interessen der Stände zur Zeit des Absolutismus, das Steuerbewilligungsrecht zu erkämpfen, oder mit den Interessen des vierten Standes, das allgemeine Wahlrecht zu erlangen.

Die basisdemokratischen Elemente von Bürgerinitiativen sind deshalb auch als Reaktion auf die Verzahnung in der Eliteherrschaft in Wirtschaft und Verwaltung zu verstehen. Die geltenden Demokratie-Ideale, aus der Aufklärung stammend, sind zur Fassade geworden, hinter der ganz andere Prozesse ablaufen, als sie einst absehbar waren. Die bürgerliche Demokratietheorie in ihrer großen Zeit intendierte die mögliche Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse für alle Bürger, die daran interessiert sind. Eine derartige Transparenz ist in der Vielfalt der modernen Planungsvorgänge kaum zu erzielen. Daß diese künstlich geschaffenen Sachzwänge aber als solche notwendig seien, bestreiten die Bürgerinitiativen zurecht und fragen nach

einer möglichen Legitimation. Sie sind deshalb nur so weit »radikal«, wie sie demokratisch sind.

Die Erforschung und Schätzung von Technologie-Folgeproblemen kostet Zeit. Planung aber bedeutet Zeitvernichtung: Festschreibung künftiger, heute vielleicht noch offener Möglichkeiten. Erst wenn man die Fähigkeiten zur Selbstkorrektur von planenden Verwaltungen systematisch entwickelt, wird sich dieser Zwang entspannen lassen. Das setzt offenkundig eine unendlich viel breitere Alternativen- und Folgendiskussion voraus, als wir sie bislang kennen. Deshalb könnte, auch wenn es buchstäblich utopisch klingt, der kategorische Imperativ von Bürgerinitiativen lauten: Institutionen, die Planungen steuern, sind derart zu strukturieren, daß die von den Folgen dieser Planungen Betroffenen aus Einsicht den Resultaten (zumindest potentiell) sollten zustimmen können.

Dabei ginge es um die Bestimmung derjenigen notwendigen gesellschaftlichen Ziele in der Zukunft, die überhaupt nur erreicht werden können, wenn der Weg dorthin heute schon geplant wird (F. W. Scharpf). Es ist zu vermuten, daß Basisplanung nur mit breitem gesellschaftlichen Konsens möglich ist, diesen aber auch mobilisieren kann.

Dies wird aber nur möglich sein, wenn die Rationalitätsvorstellungen und Planungsziele sowohl der öffentlichen Verwaltung als auch der auf sie bezogenen privaten Unternehmen nach umfassenderen als lediglich ökonomischen Kriterien bewertet werden. Die ökonomischen Zielfunktionen von Wirtschaft und Verwaltung allein zu optimieren, bedeutet Rationalitätsverluste und ist damit verantwortungslos. Zwar ist die Grundannahme kapitalistischer Wirtschaftsformen, daß die ökonomischen Einzelhandlungen sich zum Wohle aller zwanglos zusammenfügen. Diese Idee hat wohl nirgends und niemals in der Geschichte eine reale Existenzform gefunden. In der Gegenwart aber ist deutlicher denn je zuvor, daß sie auch eine Realisierung nicht finden kann: Gerade an der Kernenergieplanung ist ablesbar, daß geplant wird nach Maßgabe dessen, was Gewinne verspricht, aber nicht am Maßstab von Bedürfnissen, denen ein breiter, demokratisch gewonnener Konsens zugrundeliegt.

Wenn man die ökonomische Rationalität bezweifelt, bedeutet dies nicht automatisch, für einen Wachstumsstopp zu plädieren. Wohl aber geht es um die Frage, wie die Bedingungen qualitativen Wachstums näher bestimmt werden können. Zu fragen ist deshalb, ob planende Verwaltungen nicht Rezeptionsfähigkeiten ausbilden können für diejenigen Bewertungsziffern, welche im Wissenschaftssystem und in der betroffenen Öffentlichkeit artikuliert werden. Damit wachsen freilich sowohl die wissenschaftlichen wie die subjektiven Wertgesichtspunkte: Das Planungskalkül wird notwendigerweise komplexer.

Angesichts wachsender Komplexität fühlen sich verständlicherweise Verwaltungsstäbe von Bürgerinitiativen oft unter Druck gesetzt. Das wird von den einen beklagt, aber gelegentlich auch von den anderen begrüßt. Das Zusammenspiel von Verwaltung und Öffentlichkeit muß offenkundig neu gelernt werden. Ein Zwang geht dazu von der

Tatsache aus, daß die neuen Planungsprobleme die herkömmlichen routinemäßigen Verwaltungshandlungen an Komplexität derart weit übersteigen, daß es oft sogar im Interesse der Verwaltung selbst liegt, die Betroffenen in einem unvergleichlich größeren Maße als bisher frühzeitig an den Überlegungen der Exekutive zu beteiligen.

Rückkoppelung von Planungen an Einsicht und Willen der Betroffenen — wie immer man die Kriterien des Betroffenseins fixieren mag — setzt als Möglichkeitsbedingung hinreichend Zeit zur Urteils- und Konsensbildung voraus und ist unverträglich mit der Schaffung vollendeter Tatsachen. Demokratie braucht Zeit. Moderne Planung aber produziert Zeitknappheit durch ihre Interdependenzen: In Ministerien plant jedes Referat; die Koordinierungsschwierigkeiten wachsen, so daß man sich wechselseitig unter Zeitdruck setzt. Eine positive Koordination scheint nahezu unmöglich zu sein. Dabei ist Zeitknappheit offenkundig nicht eine Konstante, sondern ein Resultat: Planungseinheiten setzen sich wechselseitig fortdauernd unter Zugzwang.

Demgegenüber bedeutet die Forderung nach mehr Transparenz in Planungsprozessen, daß der Zeitraum erweitert wird, während dessen Planungsvorhaben studiert und beurteilt werden können; wer nicht mitkommt, kann auch nicht mitbestimmen. Insofern besteht ein hohes Interesse daran, daß nicht schneller geplant wird, als es zureichend vielen Betroffenen möglich ist, diese Prozesse zu verfolgen. Derartige demokratische Legitimation politischer und ökonomischer Entscheidungen ist für eine freiheitliche Ordnung unabdingbar.

### Als Anwalt der Offenheit

Wenn sich die Kirchen zu diesem Staat loyal verhalten wollen, müssen sie auf die Einhaltung der Grundprinzipien, denen er sich verdankt und die er zu schützen hat, pochen. Die Kirchen könnten diese Loyalität realisieren in der Forderung nach einem Moratorium in der Kernenergieplanung. Sie sind darum keineswegs Hüter der Verfassung. Wohl aber können sie sich einsetzen für die Einhaltung und Weiterentwicklung von deren grundlegenden Prinzipien. In dem Maße, in dem Planungsprozesse beschleunigt und das Zustimmungsvermögen der Bürger eingeengt werden, scheint sich die demokratische Legitimität der Planung zu verringern. Zeit zu haben bedeutet, nicht überstürzten Entwicklungen ausgesetzt zu sein und ihnen zu unterliegen. Deshalb ist die Kirche berufen, Anwalt der Offenheit möglicher zukünftiger Entwicklungen zu sein. Dies ist der Ort, an dem es sozial sinnvoll wird, die Forderung eines Moratoriums in der Kernenergieplanung zu erheben.

Damit sind freilich die gegenwärtigen Strukturprobleme nicht gelöst, sondern lediglich vertagt. Ein Nein zur vorhandenen Verfilzung von staatlicher Verwaltung und Wirtschaftsinteressen enthält noch keine Lösungsvorschläge für die Frage, wie die Fassungskraft unserer politischen Institutionen für die Strukturfragen unserer Gegenwart erhöht und auch größere demokratische Legitimität erreicht werden können. Die Orientierung an der normativen Tradition des Staatsrechts, wie sie häufig auch kirchliche Denkschrif-

ten zu politischen Fragen bestimmt, verstellt oft den Blick auf die realen Wandlungen, denen jene Institutionen längst erlegen sind. Mit der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft lassen sich moderne Finanzverwaltung, Budget-Programmierung, Umweltschutzgesetzgebung oder Energieplanung nicht mehr auf den Begriff bringen. In der Verarbeitung dieser gewandelten Realitäten haben Kirchen mit Bürgerinitiativen gemeinsam, daß sie lernen müssen. Protest kann man nicht auf Dauer stellen, ohne zum Konventikel zu werden. Gerade das Beispiel des Streites um das geplante Kernkraftwerk Wyhl hat gezeigt, daß es mit Protest und Widerstand nicht getan ist, sondern daß dies der

Anfang eines Konflikts war, der ein Lernprozeß ist. Basisdemokratische Initiativen erfahren hier ein strukturelles Dilemma. Um der Sache willen gilt es zunächst ein hartes Nein zu sagen, aber um dieses Nein durchzuhalten, muß es wohl immer präziser begründet und öffentlich erläutert werden können. Dies aber verlangt Sachverstand, Organisation und, jedenfalls langfristig, repräsentative Vertretung. Spontaneität auf Dauer hieße Frustration zum Prinzip machen; Konzentration auf Basisplanung aber erfordert eine Politisierung der Bürgerinitiativen, bei der auch sie lernen, daß Politik das Bohren dicker Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß ist.