

## Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik

---

### *1. Neue Modelle kommunaler Mitsprache in der Umweltpolitik*

Eine Kommune ist für ihre Bewohner nicht nur ein wichtiges Stück Identität, sie ist darüber hinaus auch einer der bedeutendsten Orte, wo sich im Medium von lokaler Öffentlichkeit Meinungen bilden können. So ist seit den siebziger Jahren eine stark gewachsene Partizipationsbereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern in erster Linie auf kommunaler und umweltpolitischer Ebene zu beobachten, die dabei eher unkonventionelle Formen annimmt. Während sich 1989 gerade 32 Prozent der Bevölkerung vorstellen konnten, in einer Partei Mitglied zu werden bzw. mitzuarbeiten, lag diese Zahl für Bürgerinitiativen bei 51 Prozent<sup>1</sup>. Wenn früher noch versucht wurde, „das vorhandene bürgerliche Partizipationsbegehren in staatsrechtlich gezimmerte Laufstättchen zurückzudrängen“, so werden diese „Akte legaler unverfaßter Beteiligung“ heute in der Bevölkerung als weitgehend normal angesehen. Dennoch hat die offizielle Politik auf diese Tendenzen zumeist nicht durch Bereitstellung neuer Beteiligungsverfahren, sondern in der Regel durch symbolische Reaktionen geantwortet, wie sie – zum Beispiel ebenfalls in Backnang – im

Aufbau von Presse- und Informationsämtern oder auch in der Einrichtung von Bürgertelefonen zu erkennen sind, die allerdings eher dem Stadtmarketing oder der persönlichen Imagewerbung dienen<sup>2</sup>. Neue Beteiligungsverfahren setzen im Gegenzug jedoch auf Initiative von „unten“, auf Partizipation und lokales Erfahrungswissen.

Nun wird man vielleicht einwenden können, daß – wie schon eingangs an den Verfahren zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dargestellt – mittlerweile in fast allen Landesverfassungen direktdemokratische Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene eingeführt seien. Zum einen sind hier formal jedoch meist hohe Hürden aufgebaut, zum anderen halten viele Bürger Plebiszite nicht unbedingt für den Königsweg von politischer Beteiligung, weil ihnen längst manche Gegenargumente einleuchten, wie etwa dieses, daß abstimmungsfähige Entscheidungen meist nur in Ja-Nein-Form vorgegeben werden und damit eventuell für komplexere Sachverhalte untauglich sind. Wenn Bürger also solche Verfahren geringschätzen, müssen sie deswegen nicht zwangsläufig partizipationsmüde sein, denn sie empfinden diese vielleicht als einen abgenagten Knochen, der ihnen hingehalten wird<sup>3</sup>.

Hierin könnten die Gründe liegen, warum die herkömmlichen Mittel der Bürgerbeteiligung so wenig Akzeptanz in der Bevölkerung finden, zunehmend als restriktiv und zu wenig effektiv eingeschätzt und deshalb in der Praxis auch so wenig wahrgenommen werden. Wenn Bürgerinnen und Bürger aber andererseits wüßten, daß sie effektiv zu Wort kommen und ihre Vorschläge gehört werden, dann wäre es im Umkehrschluß erlaubt zu behaupten, daß ihre Partizipationsbereitschaft entsprechend ansteigen würde<sup>4</sup>.

Neue Beteiligungsmodelle liegen nun jenseits der Kontroverse um repräsentative oder direkte Demokratie. Sie sollen einen fairen Dialog und begründungsorientierten Diskurs ermöglichen und damit zur Erfüllung von drei Bedingungen einer erfolgreichen kommunalen Umweltpolitik beitragen, die

- in der Problemwahrnehmung und Regelung von Prioritätenkonflikten,
- in der Vermittlung zwischen Experten und Bürgern sowie
- in der Öffnung von Netzwerken bestehen<sup>5</sup>.

Während das Hauptproblem bei ersterer Bedingung zumeist in vorgegebenen finanziellen Engpässen, an der Freiwilligkeit von Umweltschutzleistungen oder an der Nachrangigkeit dieses Politikfeldes gegenüber wirtschaftlichen Interessen liegt und deswegen diesbezügliche Bemühungen oft schon im Vorfeld der Diskussion scheitern, ist an die zweite

Bedingung gerade diese Problemwahrnehmung geknüpft.

Handlungsrelevantes Wissen erfordert die Verschmelzung eines nachvollziehbar vermittelten Expertenwissens mit dem Erkennen der Probleme vor Ort, die am besten von den Bürgern selbst vorgenommen werden können. Deren oft über Jahrzehnte hinweg erworbenes Alltags- und Spezialwissen wird von den meist von außen kommenden Wahlbeamten auf Zeit in den Verwaltungsspitzen all zu oft unterschätzt und demzufolge ignoriert, was auf die Dauer zu empfindlichen Akzeptanzverlusten in der Bevölkerung führen muß.

Mit der Öffnung von Netzwerken und der Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren in Beratungsprozesse können die Handlungskapazitäten in der kommunalen Umweltpolitik ganz erheblich erweitert werden. Dies ist ganz im Sinne eines „kooperativen Staates“<sup>6</sup>, der durch freiwillige Konfliktregelungsverfahren auf die öffentliche Meinung Rücksicht nimmt und nicht ganz ohne Eigennutz für eine später zu erwartende größere Akzeptanz in umweltpolitischen Planungsfragen Krisenprävention betreibt.

Um Entscheidungsprozesse transparenter zu machen, reichen nämlich die herkömmlichen freiwilligen Angebote zur Bürgerbeteiligung im repräsentativ-demokratischen Prozeß, die sich zumeist auf Formen wie Bürgerversammlungen und Podiumsdiskussionen beschränken, nicht aus. Auch die direktdemokratischen Ele-

mente des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids stellen für die Sicherung einer breiten Interessensberücksichtigung in Netzwerken und Verhandlungssystemen eigentlich keinen erfolgversprechenden Ansatz dar, da sie wegen ihres informellen Charakters einer förmlichen Entscheidung kaum zugänglich sind<sup>7</sup>.

Allen neuen Beteiligungsmodellen ist gemeinsam, daß sie als Verbesserung gegenüber dem Bestehenden angesehen werden können, insbesondere dann, wenn sie dem Kriterium genügen, „veranstaltete Öffentlichkeiten“ von hoher Qualität zu sein<sup>8</sup>. Zusammengefaßt kann gesagt werden, daß sie

- beratend sind, und zwar dort, wo in einem politischen Entscheidungsprozeß die zentralen Weichenstellungen erfolgen;
- durch Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit auch den Umfang der zu berücksichtigenden Interessen vergrößern;
- in dieser größeren Öffentlichkeit gemeinsame Dialoge mit dem Ziel der Vorabklärung der Interessenkonflikte organisieren;
- keine systematische Benachteiligung von Interessen zulassen und eine größere „Gerechtigkeit“ herstellen;
- Planungs- und Implementationszeiträume verkürzen und ebenfalls Planungs- und Realisationskosten vermindern<sup>9</sup>.

Allgemein können drei Grundtypen neuerer Beteiligungsmodelle unterschieden

werden, die einmal durch konfliktmittlende Ansätze, weiter durch interessenneutralisierende Methoden und zuletzt durch Formen partizipativer Projektentwicklung beschrieben werden<sup>10</sup>. Während die beiden zuletzt genannten Modelle die Methoden der Planungszelle/des Bürgergutachtens und mehrstufige dialogische Verfahren bzw. die Form des Stadtforums beinhalten, soll hier lediglich auf den konfliktmittlenden Ansatz der Umweltmediation näher eingegangen werden.

Das Modell der Umweltmediation wurde in den siebziger Jahren in den USA als Reaktion auf die hohe Komplexität von Umweltkonflikten entwickelt. Es zielt auf die Konfliktlösung durch konsensorientierte, informelle Verhandlungen unter Einbeziehung eines neutralen Dritten, des Mediators oder Konfliktmittlers<sup>11</sup>.

Nach einer eingehenden Konfliktanalyse werden von ihm Teilnehmer eines „Runden Tisches“ benannt, an dem diese ihre Interessen zu dem Problembereich angemessen artikulieren können. Zu diesem Zweck werden mit seiner Hilfe arbeitsfähige Spielregeln vereinbart, um die in mehreren gemeinsamen Diskussionsrunden gewonnenen Ergebnisse dann als tragfähigen Konsens zusammenzufassen. Da das Ziel dieses Verfahrens ein von allen Beteiligten freiwillig akzeptiertes Ergebnis sein muß, endet eine erfolgreiche Mediation demzufolge mit einer Übereinkunft der Parteien, die sie selbst als eine arbeitsfähige Konfliktlösung bezeichnen und anerkennen. Die Vereinbarung wird schriftlich festgehalten und in der

Regel dem auftragserteilenden Gremium zur Abstimmung vorgelegt, so daß gesagt werden kann, daß hier keine Abgabe von Souveränitätsrechten vorliegt.

Das Verfahren der Umweltmediation ist gerade bei großen und die Bevölkerung weitreichend involvierenden Planungen sinnvoll, um hier schon im Vorfeld die Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen hinterfragen zu können. Die Abwägung von Chancen und Risiken mit Hilfe von erstellten Szenarien kann dann weitere Auskunft über die Zukunftsfähigkeit des Streitobjekts geben.

Gegner der neuen Teilnehmungsmodelle bringen als Hauptargument meist die Kostenfrage ins Spiel, wenn es darum geht, sich etwa bei der Entscheidung um einen Standort oder ein Genehmigungs- und Planungsverfahren nicht allzu sehr in die Karten schauen zu lassen. Dies war auch bei einer vom Verfasser beantragten Vorstellung von Angebotsanbietern zu einem extern geleiteten Mediations- bzw. Moderationsverfahren des „Runden Tisches“ Lerchenäcker im Backnanger Gemeinderat der Fall. Der Gemeinderat lehnte diese Möglichkeit einer zukunftsbeständigen und innovativen Planungspartizipation ab und verpflichtete den Oberbürgermeister selbst dazu, den von ihm ins Leben gerufenen Runden Tisch Lerchenäcker zu leiten<sup>12</sup>.

Auch befürchtete die Mehrheit des Gemeinderats, daß mit der Beteiligung von Bürgern eine Abgabe ihrer Souveränitätsrechte und damit ein vermeintlicher

Machtverlust einhergeht, was schlimmstenfalls dann in der Unterstellung gipfelt, daß sie den Bürgern die Mitsprachekompetenz in Sachfragen absprechen.

Die Gegenrechnung beginnt damit, daß der Nutzen effektiver Bürgerbeteiligung in Form einer Reduzierung von Politikverdrossenheit – besser Parteien- oder Politikerverdrossenheit – kaum in Geldwert zu messen ist. Dasselbe gilt für die Konfliktprävention bzw. -lösung. Insofern ist der Gewinn unbestreitbar und als ganz erheblich zu bezeichnen. Frühzeitig einsetzende konsensorientierte Verfahren können die Umsetzung von Vorhaben verkürzen und ebenfalls finanzielle bzw. juristische Unwägbarkeiten beseitigen helfen.

Eine Bürgerbeteiligung bei konfliktträchtigen Auseinandersetzungen trägt somit zum kommunalen Frieden bei, und auch nach dem Prinzip der Gefahrenabwehr ist Vorsorge besser als Nachsorge. Konsultationsprozesse dürfen deshalb nicht ausschließlich von quantifizierbaren Ergebnissen her betrachtet werden, sondern müssen als konstruktiver Beitrag zum Aufbau und zur Pflege einer offenen Bürgergesellschaft und damit zur Stärkung der demokratischen Strukturen in einer Gesellschaft aufgefaßt werden.

Im kommunalen Bereich sollte ernsthaft darüber nachgedacht werden, bei jedem größeren Planungsvorhaben etwa ein bis zwei Prozent der geplanten Gesamtsumme für eine effektive Bürgerbeteiligung vorzusehen<sup>13</sup>. So wie sich die ursprünglich freiwillige Umweltverträglichkeits-

prüfung hin zu einer mittlerweile gesetzlichen Vorschrift nach dem Bundesnaturschutzgesetz weiterentwickelt hat, so müßte ebenfalls das Instrument der Bürgerbeteiligung als weiterer konsequenter Schritt institutionalisiert und als eine Art von Zukunftsdienstleistung „Bürgerbeteiligungsprüfung“ verankert werden, die zum Netzwerkmanagement und als Ergänzung von Planungs- und Genehmigungsverfahren eingesetzt werden sollte.

Die mittlerweile massenhafte Wahlenthaltung als Ausdruck von Parteienverdrossenheit und die gleichzeitig zunehmende Forderung der Bürger nach erweiterter demokratischer Beteiligung läßt kaum eine andere Wahl zu, als die dafür entstehenden Kosten als eine notwendige Investition für den kommunalen Frieden anzusehen. Die bisher üblichen Beteiligungsverfahren – von Bürgerversammlungen bis hin zu teuren Gerichtsprozessen – sind auch nicht zum Nulltarif zu bekommen.

## ***2. Konsequenzen für das kommunale Verwaltungshandeln***

Eine wichtige Erkenntnis der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio war die Tatsache, daß viele der anvisierten Probleme und Lösungen im Bereich Umwelt und Entwicklung in besonderer Weise die Kommunen betreffen. Die Aufgaben, die die Städte in ökonomischen, ökologischen und sozialen Fragen leisten müssen, gewinnen dabei eine globale Dimension,

wenn man berücksichtigt, daß im Jahr 2000 voraussichtlich mehr als die Hälfte und bis zum Jahr 2030 sogar zwei Drittel der gesamten Weltbevölkerung in Städten leben und arbeiten werden<sup>14</sup>. Die Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder waren aus diesem Grund in Kapitel 28 der Agenda 21 aufgerufen worden, bis zum Jahr 1996 gemeinsam mit ihren Bürgern einen Konsultationsprozeß einzuleiten, um vor Ort einen Konsens hinsichtlich einer kommunalen Agenda 21 zu erzielen und damit die Voraussetzungen für einen notwendigen kulturellen Wandel der städtischen Leitbilder hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zu schaffen. Dieser sollte stabil genug sein, um eine langfristige Orientierung zu etablieren und regional-spezifische Rahmenbedingungen, Besonderheiten und Bedürfnisse in eine langfristige Planung zu integrieren<sup>15</sup>.

In den Städten und Ballungsräumen konzentrieren sich sowohl die Probleme wie auch die Lösungsmöglichkeiten der sich mittlerweile immer stärker wahrnehmbaren globalen Krise, die hier hochverdichtet und in Wechselwirkung zueinander auftreten. Damit werden die Kommunen zu entscheidenden Zentren für den ökologischen Umbau und Wandel der Gesellschaft, indem den supranationalen und nationalstaatlichen Regelungsmöglichkeiten „von oben“ ein politisch kommunaler Impuls „von unten“ in Form einer „Lokalen Agenda 21“ entgegengesetzt werden kann.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß sich die fortgeschrittene Industriegesell-

schaft in einer Umbruchsituation befindet, die nicht mehr allein auf ökonomische Aspekte zu reduzieren ist<sup>16</sup>, muß eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik auch auf kommunaler Ebene eine mehrdimensionale Balance anstreben<sup>17</sup>, denn mit einer isolierten Betrachtung dieser Perspektiven geht aufgrund der zunehmenden Globalisierung ein abnehmender volkswirtschaftlicher Nutzen einher<sup>18</sup>. Dementsprechend bezeichnet es der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) auch als sinnvoll, eine konsistente umweltpolitische Strategie zu entwickeln, die sich am „Prinzip der Gesamtvernetzung“ aller zivilisatorischen Tätigkeiten orientiert<sup>19</sup>. Unter dem Leitbegriff der „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ wird ein offenes Handlungssystem mit begrenzenden Leitlinien verstanden, das neben dem Prinzip der Gesamtvernetzung eine Ausrichtung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung an der Tragfähigkeit der natürlichen Umwelt vorsieht<sup>20</sup>. Im Gegensatz zur ökonomistischen Sichtweise steht hier ein umweltethisch motivierter sozialer Wandel im Vordergrund.

Da die regionalen Situationen weltweit, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland deutlich divergieren, ist hier eine Integrationsaufgabe gegeben, die sich mit dem Slogan „global denken und lokal handeln“ umschreiben und aus dem Begriff des „sustainable development“, das heißt aus dem Anspruch auf eine zukunftsfähige Entwicklung, ableiten läßt<sup>21</sup>. In der Standortkonkurrenz sind die Städte und Gemeinden die Hauptbetroffenen der

Umwelt- und Arbeitsmarktkrise. Wenn allerdings Kommunen – wie es auch in Backnang der Fall ist – weiterhin die Standortkonkurrenz im Kleinen ausbauen und in der Hoffnung auf Großinvestoren ökologische Standards über Bord werfen, haben eine nachhaltige Entwicklung und alle wohlmeinenden Absichtserklärungen in Bezug auf eine Lokale Agenda 21 keine Chance und sind letztlich nur als Etikettenschwindel zu bezeichnen.

In den Kommunen sind es in der Regel nicht Politik, Wirtschaft oder Verwaltung, die die Anstöße zu einem zukunftsfähigen Handeln geben, sondern Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen, die als Akteure jenseits des politisch-parlamentarischen Systems in Erscheinung treten. Sie bieten den lokalen Entscheidungsträgern die Chance, Risiken bei komplexen Planungsentscheidungen zu vermindern, indem sie in diese einbezogen werden und die Verantwortung dadurch „nach unten“ verlagert wird<sup>22</sup>. Das kann als Beteiligung der Bürgerschaft bei lokalen Vorhaben verstanden werden, aber auch als ein Mitgestalten der Kommunen, wenn es um Weltentwicklung geht<sup>23</sup>. Als Beispiele für kommunale Außenpolitik sowie internationale Kooperationen von Kommunen können die Charta von Aalborg<sup>24</sup>, das Klimabündnis (Alianza del Clima) sowie der Internationale Rat für Umweltinitiativen (ICLEI) angesehen werden.

Bis zum Ende des Jahres 1996 hatten erst etwa 200 der insgesamt 17.000 Kommunen in Deutschland Pläne für eine nach-

haltige Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit ausgearbeitet, obwohl die Konsultationsprozesse mit der Bevölkerung, die Erstellung von Leitbildern für die Stadtentwicklung sowie die letztendliche Verabschiedung der darauf basierenden lokalen Agenda 21 in den Kommunalparlamenten bis zu diesem Zeitpunkt hätten abgeschlossen sein müssen.

Ein Grund dafür liegt an dem Umstand, daß Umweltschutzaktivitäten in der Regel für die Gestaltungsmehrheiten der Kommunen nur von nachrangiger Bedeutung sind. Es wird vernachlässigt, daß die Organisation des kommunalen Umweltschutzes quer zur Entstehungsproblematik der Schäden liegt. Versäumnisse des kommunalen Entscheidungsbereichs werden dabei häufig auf fehlendes Geld, zu hohe Regelungsdichte im Umweltschutz oder auf eine gegen das kommunale Interesse auszuliegende übergeordnete Gesetzgebung geschoben<sup>25</sup>.

Doch viele Hemmnisse sind auch innerhalb der Kommune selbst zu suchen. Mangelndes Gespür für Zukunftsentwicklungen, das Schielen nach kurzfristigen Erfolgen und der begrenzte kommunalpolitische Wille, Konflikte durchzustehen, geben strukturellen Änderungen in der Prioritätensetzung oft keine Chance<sup>26</sup>. Weitverbreitet sind auch stillschweigende Abkommen zwischen Verwaltung und ortsansässigen Unternehmen, die sogenannte „Kompensationsgeschäfte“ ermöglichen. So nimmt es nicht wunder, daß gerade in den Bereichen der Bauverwaltung die Korruptionsfälle in den letz-

ten Jahren sprunghaft angestiegen sind. Meist geht es um die Erlangung von Planungsvorteilen in Form von Befreiungen oder einer Lockerung von gesetzlichen Vorschriften, bei denen der Ermessensspielraum dann in der Regel zu Lasten von Umweltstandards oder -gutachten ausgelegt wird. Die bei großen Planungsvorhaben und entsprechenden Eingriffen in den Naturhaushalt vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung wird oft zeitlich nachrangig in Auftrag gegeben und verspätet berücksichtigt, so daß diese folglich bei der Entscheidung über das entsprechende Projekt keine Berücksichtigung mehr finden kann.

Für eine effektive Vorsorge reicht die bisherige Ausrichtung der Umweltschutzpolitik in den Kommunen folglich nicht aus, zumal die Nachsorge in ihrer Reichweite und Problemlösungsfähigkeit einen abnehmenden Grenznutzen erzeugt, dabei aber zunehmend teurer wird. In seiner Orientierung, die Auswirkungen der „Folgen“ zu reparieren<sup>27</sup>, die bereits entstanden sind, ist er eine verhältnismäßig ineffektive, kostenträchtige, volkswirtschaftlich eher unproduktive und wenig innovative Strategie, die die Problemursachen nicht ändert, sondern zur Wachstumsbedingung einer Entsorgungstechnokratie werden läßt<sup>28</sup>.

Da übergreifende Leitbilder und eine Neuformulierung von Leitzielen<sup>29</sup> der „Sustainable City“ noch weitgehend fehlen, werden wichtige Ansätze und fortschrittliche Detaillösungen in ihrer Wirkung auch durch fehlende Abstimmung

eingeschränkt. Dies gilt sowohl für die Verwaltung selbst als auch für den Kontakt der Behörden untereinander und mit anderen Akteuren, so daß sich Organisationsaufbau und Kommunikationsstrukturen der Kommunen kontraproduktiv auf das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung hin auswirken. Eine kommunale Umweltschutzpolitik mit solchen Rahmenbedingungen kann nur selten mit der Dynamik der Schadenserzeugung Schritt halten.

Um eine Stärkung der politischen und organisatorischen Basis des Umweltschutzes zu erreichen, muß ein konsensorientierter öffentlicher Diskurs stattfinden, der sich für eine langfristige Entwicklung dieser Leitmaxime ausspricht. Die dann mit dem Auftrag zur konkreten Umsetzung ausgestattete Verwaltung muß in die Lage versetzt werden, diese Anforderungen auf operationalisierbare Umweltqualitätsziele und Maßnahmenprogramme herunterzubrechen<sup>30</sup>.

Während bei der Formulierung von Leitbildern der Mut zu Visionen angebracht ist, muß bei der praktischen Durchsetzung von ökologischen Konzepten die Machbarkeit der Planung im Blick behalten werden. Dabei ist es zwingend notwendig, die Gesamtverwaltung in das ökologische Leitbild einzubinden, um das herkömmliche Nullsummenspiel der Machtverteilung, in dem die stärkere Vertretung eines Aspekts nur durch Machtverlust in anderen Ämtern zu bekommen ist, nicht zu einem Hemmnis bei der Integration des präventiven Umweltschutzes in die

Organisationsziele der Verwaltung werden zu lassen<sup>31</sup>. Eine auf diese Weise implementierte strukturelle Ökologisierung<sup>32</sup> ist dann als positives Ziel so zu formulieren, daß daraus für die einzelnen Fachämter nicht zwangsläufig ein Machtverlust entstehen muß, dafür aber Anreize zur Entwicklung von Eigeninteresse an Umweltschutzaufgaben entstehen. Damit ist auch die Entwicklung eines grundsätzlich anderen Politikstils verbunden, der wesentlich durch Kooperation, Dezentralisierung und Partizipation gekennzeichnet ist.

Da Verwaltungen aus ihrem Grundverständnis heraus konservativ strukturiert sind, ist ihr Charakter auf Berechenbarkeit und Routine ausgelegt. Durch die starke Segmentierung der Ressorts wird die Informationsverarbeitungskapazität eingeschränkt<sup>33</sup>, bilden sich ressortegoistische Wahrnehmungsmuster und vergrößern sich Kommunikationsfehler an den Schnittstellen. Aus dieser Organisationsform resultieren viele Spezialinteressen, die Innovationen im Sinne eines übergeordneten Gemeinwohls erschweren<sup>34</sup>. Unvorhergesehen auftretende Problemstellungen und nicht erwartete Folgen beanspruchen folglich die Verwaltung regelmäßig über ihre Leistungsfähigkeit hinaus<sup>35</sup>. Sie muß daher auf die komplexer werdende Umwelt reagieren, indem sie sich als lernende Organisation versteht<sup>36</sup>, weil sie eine schon häufig beschriebene Tendenz zur Verabsolutierung des eigenen Standpunkts hat. Auch begünstigt die Organisationsstruktur der Verwaltung Eigeninteressen, die sachgemäße Lösungen verlangsamten oder ver-

hindern können. Etablierte Positions- und Finanzierungsinteressen von Verwaltungsteilen, die mit den Interessen der Allgemeinheit nicht identisch sind, gehen oft in die Entscheidungsfindung mit ein<sup>37</sup>, dominieren sie sogar häufig. Aus der Erfahrung, daß die Kommunalverwaltung und -politik bei dynamisch steigender Komplexität der Gesellschaft und der zu lösenden Aufgaben immer häufiger an die Grenzen ihrer Lösungsfähigkeit stoßen, ist der Schluß zu ziehen, daß ohne eine erweiterte Demokratisierung und Bürgerbeteiligung die Handlungsfähigkeit der Kommune deutlich schwinden wird.

In den Kommunen ist jedoch häufiger eine Voreingenommenheit gegen Verfahren zur Partizipation der Bevölkerung zu beobachten. Nicht unerheblich ist auch die Tatsache, daß eine Bürgerbeteiligung nicht voraussetzungslos stattfinden kann. Sie ist auf Gesprächsbereitschaft, -fähigkeit und relative Entscheidungsoffenheit der Verwaltung angewiesen. Die in den bisherigen Genehmigungsverfahren als Öffentlichkeitsbeteiligung ausgegebenen Maßnahmen erweisen sich jedoch in der Praxis zumeist als „partizipatorische Verzierung bürokratischer Entscheidungen“<sup>38</sup>. Diese für alle Seiten enttäuschenden Veranstaltungen haben sich bisher eher hemmend auf die Konfliktregelung ausgewirkt und dabei positionelle Strategien<sup>39</sup> verfestigt, die ohne Mediation und vertrauensbildende Maßnahmen nicht zu durchbrechen sind.

Als notwendig erweist sich der Verzicht auf technokratische Verfahren, denn es ist

nicht eine fachlich-technische Lösung in erster Linie gefragt, sondern ein praktikables und akzeptables Arrangement für eine möglichst große Mehrheit. Hierfür scheint es wichtig zu sein, neben den betroffenen besonders auch nicht betroffene Bevölkerungsgruppen in die Planung mit einzubeziehen. Durch die Vielfalt der Werte und Sichtweisen, die von den einbezogenen Personen vertreten werden, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, gesamtgesellschaftlich rationale Planungsentscheidungen zu erwirken<sup>40</sup>. Weiterhin sind strukturelle Voraussetzungen zu schaffen, um Anstöße aus partizipativen Prozessen in das Handeln von Politik und Verwaltung zu integrieren, denn auch das nicht eingehaltene Versprechen der Beteiligung zerstört die politische Kultur.

Neben projektbezogener Beteiligung über kontroverse Entscheidungen lassen sich projektübergreifende Partizipationsmodelle wie etwa „Runde Tische“ institutionalisieren. In dem Maße, in dem gegenseitige Akzeptanz und Vertrauen erzeugt werden, steigt die Chance für Lösungen, die als „win-win“-Situationen zu bezeichnen sind<sup>41</sup>. Die zur Zeit gängige Strategie der Nicht-Kommunikation verstärkt Feindbilder, die einer kooperativeren Verwaltungskultur entgegenstehen. Daher wäre der Einstieg in neue partizipative Politikmodelle mit vorgelagerten „Politikdialogen“ hilfreich, um Blockadehaltungen in dem traditionell herrschaftsorientierten Verwaltungshandeln zu verhindern<sup>42</sup>.

Als Fazit für die Konsequenzen, die das

Verwaltungshandeln für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung ziehen muß, muß gefordert werden, daß präventiver Umweltschutz konkret alle etablierten und routinisierten Aufgabenbereiche der Kommune einbeziehen muß. Dies gilt vor allem für die Tätigkeiten der Liegenschaftsämter, der Stadt- und Verkehrsplanung etc. Es ergibt sich daraus Handlungsbedarf auf zwei miteinander zu verschränkenden Ebenen:

- Erstens muß die Verwaltung quer zu ihrer bisherigen Organisationsstruktur liegende Problemfelder ressortübergreifend bearbeiten. Weiterhin sind Innovationen und Qualifikationsmaßnahmen innerhalb der Verwaltung notwendig, die das „Organisationslernen“ fördern.

- Zweitens muß ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, um Partizipation zu unterstützen und Möglichkeiten zu erarbeiten, wie Ergebnisse des Partizipationsprozesses in das Handeln von Politik und Verwaltung übertragen werden können. Hierfür sind neue Formen der Kommunikation und Kooperation mit der Bevölkerung zu erproben<sup>43</sup>.

Um diese Ziele erreichen zu können, muß es den unterschiedlichen Akteuren und Interessensverbänden auf kommunaler Ebene gelingen, ihre Planungsmaximen und Politikinstrumente auf eine Umweltverträglichkeit hin zu überprüfen und untereinander eine neue Bezugs- und Politikfähigkeit zu entwickeln<sup>44</sup>.

## *Literatur*

- 1 Roth, Roland, Lokale Demokratie „von unten“, Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: Roth, Roland / Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Schriftenreihe Band 320 der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1993, S. 231.
- 2 Roth, Roland, a. a. O., S. 236.
- 3 Gessenharter, Wolfgang, Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene?, Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/96 v. 6. 12. 1996, S. 8.
- 4 Gessenharter, Wolfgang, a. a. O., S. 10.
- 5 Feindt, Peter Henning, Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik, Neue Betei-

- ligungsmodelle, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 27/97 v. 27. 6. 1997, S. 39.
- 6 Ritter, Ernst Hasso, *Der kooperative Staat*, Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 104, 1979, S. 389-413.
- 7 Feindt, Peter Henning, a. a. O., S. 40.
- 8 Birzer, Markus / Feindt, Peter H. / Gessenharter, Wolfgang, *Warum neue Verfahren der Konfliktregelung?*, in: Feindt, P. H. / Gessenharter, W. / Birzer, M. / Fröchling, Helmut (Hrsg.), *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*, Dettelbach 1996, S. 29.
- 9 Gessenharter, Wolfgang, a. a. O., S. 11.
- 10 Feindt, Peter Henning, a. a. O., S. 41-45.
- 11 Feindt, Peter Henning, a. a. O., S. 41.
- 12 Vgl. die *Backnanger Kreiszeitung* vom 9., 10. und 14. 10. 1997.
- 13 Gessenharter, Wolfgang, a. a. O., S. 13.
- 14 Vgl. *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1994*, Wiesbaden 1994, S. 62 f.
- 15 Quante, Michael, *Umweltschutz in den Kommunen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50/1996 v. 6. 12. 1996, S. 32.
- 16 Vgl. Constanza, Robert, *Ökologisch tragfähiges Wirtschaften, Investieren in natürliches Kapital*, in: Goodland, Robert / Daly, Herman / El Serafy, Salah / von Droste, Bernd, *Nach dem Brundtland-Bericht: Umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung*, Bonn 1992, S. 85-94.
- 17 Vgl. Priewe, Jan, *Ökologische Wachstumskritik*, in: Stratmann-Mertens, Eckhard / Priewe, Jan / Hickel, Rudolf (Hrsg.), *Wachstum, Abschied von einem Dogma, Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik*, Frankfurt/Main 1991, S. 141-159.
- 18 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1996*, Stuttgart 1996, S. 50 ff.
- 19 Vgl. Vester, Frederic, *Unsere Welt – ein vernetztes System*, München 1991.
- 20 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, a. a. O., S. 16.
- 21 Vgl. Harborth, Hansjürgen, *Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung, Eine Einführung in das Konzept des „Sustainable Development“*, Berlin 1991.
- 22 Beck, Ulrich, *Weltrisikogesellschaft – Unser Schicksal ist die Nötigung, das Politische neu zu erfinden*, in: *Das Parlament*, Nr. 30-31/1995 vom 13./20. 7. 1995, S. 12.
- 23 Quante, Michael, a. a. O., S. 34.
- 24 Die Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg) wurde am 27. 5. 1995 verabschiedet und verpflichtet zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21. Sie fordert sowohl kommunale Strategien zur Zukunftsbeständigkeit als auch dahin gehende Initiativen im gegenseitigen Austausch zu vollziehen sowie diesen Prozeß mit der Politik der Europäischen Union im Bereich der städtischen Umwelt zu verbinden.
- 25 Quante, Michael, a. a. O., S. 35.
- 26 Mäding, Heinrich, *Kommunale Umweltschutzpolitik unter veränderten Bedingungen*, in: Ritter, Ernst Hasso (Hrsg.), *Stadtökologie, Sonderheft 6 der Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 1995, S. 230.
- 27 Dörner, Dietrich, *Logik des Mißlingens, Strategisches Denken in komplexen Situationen*, Reinbek 1989, S. 87 ff.
- 28 Jänicke, Martin, *Ökologische Modernisierung, Optionen und Restriktionen präventiver Umweltschutzpolitik*, in: Simonis, Udo

- Ernst, Präventive Umweltpolitik, Frankfurt/Main 1988, S. 13.
- 29 Dörner, Dietrich, a. a. O., S. 74 ff.
- 30 Vgl. Braun, Ralf-Rainer/Kleinert, Roswitha, Kommunale Umweltqualitätsziele, in: Fiedler, Klaus P. (Hrsg.), Kommunales Umweltmanagement, Köln 1991, S. 64-79.
- 31 Quante, Michael, a. a. O., S. 37.
- 32 Vgl. Prittwitz, Volker von, Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen 1993.
- 33 Vgl. Fürst, Dietrich, Kommunale Entscheidungsprozesse, Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Baden-Baden 1975, S. 167.
- 34 Vgl. Böhret, Carl, Innovationskraft aus institutioneller Verantwortung, in: Böhret, Carl / Klages, Helmut / Reinemann, Heinrich / Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, Opladen 1987, S. 619-627.
- 35 Vgl. Böhret, Carl, Folgen, Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen 1990.
- 36 Vgl. Senge, Peter M., Die fünfte Disziplin, Kunst und Praxis der lernenden Organisation, Stuttgart 1996.
- 37 Dienel, Peter C., Die Planungszelle, Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen 1992, S. 37.
- 38 Zilleßen, Horst/Barbian, Thomas, Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40/1992, S. 22.
- 39 Positionelle Strategien lassen sich charakterisieren als Handlungsorientierungen, die veranlassen, an einmal eingenommenen und eingefahrenen Positionen festzuhalten und diskursive Kommunikationsstrukturen zu vermeiden oder so zu gestalten, daß zwangs-läufig eine Verständigung mit anderen Interessen nicht möglich ist. Zitiert nach Quante, Michael, a. a. O., S. 39.
- 40 Dienel, Peter C., a.a.O., S. 174 f.
- 41 Als „win-win“- Situation bezeichnet man Situationen, die sich dadurch auszeichnen, daß die scheinbar kontrovers liegenden Interessen berücksichtigt werden und durch einen Ebenenwechsel die gegenseitige Ausschließlichkeit aufgehoben wird. Zitiert nach Quante, Michael, a. a. O., S. 40.
- 42 Barthe, Susanne / Brand, Karl Werner, Reflexive Verhandlungssysteme, in: Prittwitz, Volker von, Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen 1996, S. 78.
- 43 Vgl. Zilleßen, Horst/Barbian, Thomas, a. a. O., S. 14-23.
- 44 Quante, Michael, a. a. O., S. 40.