
Landeshauptstadt
München



Öffentlichkeit und Verwaltung
in einem
demokratisierten Planungsprozeß

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN

Beiträge zur Stadtforschung und Stadtentwicklung Nr. 4
München 1970

Hans Pflaumer

Öffentlichkeit und Verwaltung

in einem

demokratisierten Planungsprozeß

Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<u>Vorwort</u>	3
<u>I. Die Forderung nach Demokratisierung</u>	
1. Der neue Begriff der Demokratisierung	7
2. Demokratisierung und Verwaltung	11
<u>II. Strukturwandel der Verwaltung</u>	
1. Von der Hoheitsverwaltung zur Dienstleistungsverwaltung	14
2. Von der Vollzugsverwaltung zur planenden Verwaltung	15
3. Von der unpolitischen Verwaltung zur politischen Verwaltungsführung	17
<u>III. Strukturwandel der Öffentlichkeit</u>	
1. Von der bürgerlichen Öffentlichkeit zur sozialstaatlichen Öffentlichkeit	20
2. Öffentlichkeit und planende Verwaltung	24
2.1. Das Münchner Forum	24
2.2. Arbeitskreis Altstadttring Nord - Ost der Landeshauptstadt München	28
3. Effizienz	32
<u>IV. Demokratisierung wegen Politisierung</u>	
1. Demokratisierung durch Funktionsausweitung politischer Gremien im Rahmen der Repräsen- tativverfassung	33
2. Demokratisierung mit Hilfe des korrelativen Führungsmodells für die planende Verwaltung	34
3. Demokratisierung durch Kooperation	36
<u>V. Erzwingbarkeit und Freiwilligkeit</u>	39
<u>ANHANG; Dokumentation</u>	
I. Satzung des Münchner Diskussionsforums für Entwicklungsfragen e. V.	41
II. Arbeitskreis Altstadttring Nord - Ost der Landeshauptstadt München	49

VORWORT

Die vorliegende Arbeit ist aus der Beobachtung der Praxis des Planungsprozesses entstanden. Diese Beobachtung hat gezeigt, daß weder die planende Verwaltung noch die von der Planung betroffene Öffentlichkeit mit dem Ergebnis und den Folgen der Planung ganz zufrieden sind. Im Gegenteil: eine zunehmende Zahl von Bürgern wird sich der Bedeutung von Planungen für ihren Lebensraum und ihre Umwelt immer stärker bewußt und kritisiert die Ergebnisse. Das muß nicht bedeuten, daß sie deswegen bereit sind, sich aktiv am Planungsgeschehen zu beteiligen oder ihre Interessen auf breiter Basis im Planungsprozeß zur Geltung zu bringen. Tun sie es jedoch, so besteht die Gefahr, daß eine von überkommenen Vorstellungen ihrer Aufgaben ausgehende Verwaltung die Aktivität der Bürger als lästiges und im Grunde unzulässiges Hineinregieren der Öffentlichkeit in die Angelegenheiten der Verwaltung betrachtet und sich der Diskussion und der Kooperation mit der Öffentlichkeit zu entziehen versucht. Hinweise auf Repräsentativverfassung und Gewaltenteilung sollen die Gefahr aufzeigen, die durch vermeintlich plebiszitäre Erscheinungen heraufzuziehen scheint. Die Gegenseite - die Öffentlichkeit - sieht ihre demokratischen Rechte, insbesondere ihre wirksame Beteiligung am Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung, durch die gegenwärtige Planungs- und Entscheidungspraxis in Verwaltung und Politik von Aushöhlung bedroht und fürchtet die Manipulation ihrer Interessen durch eine technokratisch orientierte und autokratisch geführte Verwaltung. Ausgehend von der gegenwärtig bestehenden allgemeinen Unsicherheit in der Beurteilung der Frage, wie möglichst rationell und gleichzeitig möglichst demokratisch - d.h. unter Beachtung der Interessen möglichst vieler - geplant werden soll, versucht die Studie zunächst eine Bestimmung der Struktur und der Aufgaben sowohl der Verwaltung wie der Öffentlichkeit im Planungsprozeß. Von hier aus werden am Beispiel einiger Ansätze demokratischer Planungsmodelle, wie sie seit kurzer Zeit in München erprobt werden, Vorschläge für eine möglicherweise ausbaufähige, Öffentlichkeit und Verwaltung kooperativ zusammenführende Planungspraxis gemacht. Aus dieser vorsichtig formulierten Beschreibung ergibt sich, daß es sich nicht um einen Erfolgsbericht handeln kann sondern zunächst nur darum, die Diskussion über die vorliegende Problematik teils anzuregen, teils fortzuführen. Allerdings geht es dem Verfasser auch darum, einen in der Öffentlichkeit wie in der Verwaltung erkennbaren Pessimismus durch den Hinweis auf diese immerhin im Ansatz vorhandene Belebung und Verstärkung des Planungsbewußtseins zu

verringern. Niemand von uns weiß genau, wohin die gegenwärtig sich abzeichnende Entwicklung führen wird; sie gleichzeitig rationell und menschenwürdig zu gestalten ist aber sicherlich eine Aufgabe, die nach der Beteiligung möglichst vieler und nicht möglichst weniger Betroffener ruft. Die Bedeutung, die Planung heute erlangt hat, läßt aber keinen Zweifel darüber, daß in diesem Sinne alle Betroffene sind. Die Unterscheidung in Bürger, Politiker und Angehörige der Verwaltung muß vor diesem Hintergrund als zweitrangig wenn nicht überholt erscheinen. Wenn es darum geht, die Probleme unserer Zeit mit Hilfe der Planung in eine für die Menschen erträgliche Lösung überzuführen, dann wird neben Klärung der Zuständigkeiten die Frage nach Beteiligung und Zusammenarbeit auf breiter Basis immer drängender. Die vorliegende Arbeit versucht dazu einen Beitrag zu liefern.

Sie ist nicht die Arbeit eines einzelnen. Der Verfasser hatte als Mitarbeiter im Direktorium - Investitionsplanungs- und Olympiaamt der Landeshauptstadt München (jetzt: Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung) vielfältige Gelegenheit zu Gesprächen und Diskussionen mit Kollegen in städtischen wie außerstädtischen Dienststellen und mit Vertretern der politischen Spitze der Verwaltung. Insbesondere hätte er ohne die ständig dahinlaufenden Erörterungen im Team der Stadtforscher und mit dem Leiter dieses Teams und gleichzeitig des Referats, Herrn berufsm. Stadtrat Dr. Hubert Abreß, die eine Arbeit dieser Art immer bedrohende Einengung des Gesichtsfeldes kaum durchbrechen können. Die Mitarbeit im Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen und im Arbeitskreis Altstadttring Nord-Ost der Landeshauptstadt München hat besondere Anregungen u. a. auch für den Versuch einer jeweils kritischen Stellungnahme gebracht. Deshalb sei den Mitgliedern des Arbeitskreises Altstadttring Nord - Ost, besonders den Herren Dr. Ganser, Gattnar, Jäger, Prof. Dr. Lutz und Wolff gedankt. Sie sind auch die Verfasser der im Anhang der Studie abgedruckten Dokumentation über die Tätigkeit des Arbeitskreises Altstadttring Nord - Ost. Herrn Michael Krautzberger danke ich für seine ständige Bereitschaft zur Diskussion aller grundlegenden Fragen aus dem Bereich des öffentlichen Rechts. Schließlich danke ich Herrn Beinlich und Frl. Frei für Kritik und für ihre sachliche und persönliche Geduld bei der Fertigstellung der Arbeit.

München, im Juni 1970

Dr. Hans Pflaumer

verringern. Niemand von uns weiß genau, wohin die gegenwärtig sich abzeichnende Entwicklung führen wird; sie gleichzeitig rationell und menschenwürdig zu gestalten ist aber sicherlich eine Aufgabe, die nach der Beteiligung möglichst vieler und nicht möglichst weniger Betroffener ruft. Die Bedeutung, die Planung heute erlangt hat, läßt aber keinen Zweifel darüber, daß in diesem Sinne alle Betroffene sind. Die Unterscheidung in Bürger, Politiker und Angehörige der Verwaltung muß vor diesem Hintergrund als zweitrangig wenn nicht überholt erscheinen. Wenn es darum geht, die Probleme unserer Zeit mit Hilfe der Planung in eine für die Menschen erträgliche Lösung überzuführen, dann wird neben Klärung der Zuständigkeiten die Frage nach Beteiligung und Zusammenarbeit auf breiter Basis immer drängender. Die vorliegende Arbeit versucht dazu einen Beitrag zu liefern.

Sie ist nicht die Arbeit eines einzelnen. Der Verfasser hatte als Mitarbeiter im Direktorium - Investitionsplanungs- und Olympiaamt der Landeshauptstadt München (jetzt: Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung) vielfältige Gelegenheit zu Gesprächen und Diskussionen mit Kollegen in städtischen wie außerstädtischen Dienststellen und mit Vertretern der politischen Spitze der Verwaltung. Insbesondere hätte er ohne die ständig dahinlaufenden Erörterungen im Team der Stadtforscher und mit dem Leiter dieses Teams und gleichzeitig des Referats, Herrn berufsm. Stadtrat Dr. Hubert Abreß, die eine Arbeit dieser Art immer bedrohende Einengung des Gesichtsfeldes kaum durchbrechen können. Die Mitarbeit im Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen und im Arbeitskreis Altstadttring Nord-Ost der Landeshauptstadt München hat besondere Anregungen u. a. auch für den Versuch einer jeweils kritischen Stellungnahme gebracht. Deshalb sei den Mitgliedern des Arbeitskreises Altstadttring Nord - Ost, besonders den Herren Dr. Ganser, Gattnar, Jäger, Prof. Dr. Lutz und Wolff gedankt. Sie sind auch die Verfasser der im Anhang der Studie abgedruckten Dokumentation über die Tätigkeit des Arbeitskreises Altstadttring Nord - Ost. Herrn Michael Krautzberger danke ich für seine ständige Bereitschaft zur Diskussion aller grundlegenden Fragen aus dem Bereich des öffentlichen Rechts. Schließlich danke ich Herrn Beinlich und FrI. Frei für Kritik und für ihre sachliche und persönliche Geduld bei der Fertigstellung der Arbeit.

München, im Juni 1970

Dr. Hans Pflaumer

I. Die Forderung nach Demokratisierung

1. Der neue Begriff der Demokratisierung

- 1.1. Die Forderung nach Demokratisierung ist formal nicht neu. Sie hat lediglich im Lauf der Zeit ihre Objekte und damit auch ihre inhaltliche Bestimmung gewechselt. ¹⁾

Die Verwendung des Begriffs in den letzten Jahren stammt im wesentlichen aus zwei verschiedenen, wenn auch miteinander verwandten Wurzeln:

a) Aus einer Kritik am demokratischen Rechtsstaat liberaler Prägung:

In den westlichen Demokratien wird seit Jahren eine Krise des Parlamentarismus beobachtet, die insbesondere an der Machtlosigkeit des einzelnen Abgeordneten deutlich wird. Durch die Komplexität der aus der modernen Industriegesellschaft stammenden Probleme völlig überfordert, wird er seiner Stellung als initiierender und kontrollierender Repräsentant des Volkes nicht mehr gerecht. Faktisch besteht seine Tätigkeit nur noch in der Ratifizierung von Gesetzentwürfen, die andere, im wesentlichen nicht genau faßbare Gruppen und Kräfte angeregt und bestimmt haben ²⁾ und deren Implikationen er nicht mehr durchschaut.

b) Aus einem sozialkritisch bestimmten Engagement :

Es richtet sich auf die "Demokratisierung der Gesellschaft" und vermeint, das "Establishment der herrschenden Schichten" als das eigentliche Hindernis auf dem Weg zu einer von "Repressionen" freien Gesellschaft zu erkennen. Dieses Engagement hat fast in der gesamten westlichen Welt eine aus heterogenen Gruppen bestehende Bewegung erzeugt, die in ihren aktivsten Teilen zunächst im wesentlichen von Studenten getragen war. Ein unter dem Vorsitz von Charles Muscatine tagender Ausschuß des Akademischen Senats von Berkeley hat 1966 die Studentenunruhen an dieser Universität untersucht und zum Typ des "non - konformistischen Studenten" folgendes festgestellt:

Das augenfälligste Kennzeichen ihrer Erscheinung, das jeder Beobachter sofort bemerkt, ist ihre eindeutige Ablehnung vieler Aspekte des heutigen Amerika. Sie sehen viel, das sie fürch-

1) Max Weber etwa verwendet 1917 den Begriff u. a. folgendermaßen: " Der romanische Ehrenkodex war ebenso wie der ganz andersartige angelsächsische einer weitgehenden Demokratisierung fähig. Der spezifisch deutsche Begriff der " Satisfaktionsfähigkeit " dagegen ist dies nicht... " Max Weber, Wahlrecht und Demokratie in Deutschland, in: Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1958, S. 271. " Demokratisierung " heißt also hier: von den breiten Massen nachahmbar = demokratisierbar.

2) Dazu s. Erwin K. Scheuch, Das Gesellschaftsbild der Neuen Linken in: Erwin K. Scheuch (Hrsg.), Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, Köln, 1968, S. 104 ff.

ten und verdammen und - im großen und ganzen jedenfalls- wenig, das sie anerkennen können. Im wesentlichen sehen sie unsere Gesellschaft von einer Gruppe kontrolliert, die zu Gunsten egoistischer Interessen auf das allgemeine Wohl keine Rücksicht nimmt und die zu vielerlei Praktiken greift, um ihre Handlungsweise zu verdecken und die Öffentlichkeit zu manipulieren. Während, nach der Meinung dieser Studenten, diese herrschende Gruppe vorgibt, für Freiheit, Religion, Patriotismus und Moral zu kämpfen, erzeugt und erhält sie vielmehr Slums, Rassentrennung, Saisonlandarbeiter ohne festen Wohnsitz, verlogene Werbung, den amerikanischen Wirtschafts imperialismus und die Bombe. Aber auch im Privatleben finden die Studenten nicht weniger Unmoral und Ungerechtigkeit als im öffentlichen Leben. Im allgemeinen erklären sie diese Erscheinung als Produkt einer alles durchdringenden Scheinheiligkeit. Was sie in Angst versetzt ist ihre Überzeugung, daß das Versagen des individuellen Verantwortungsbewußtseins, verbunden mit den Möglichkeiten der Technologie und der Kybernetik, eine bürokratisierte und von Maschinen beherrschte Gesellschaft hervorbringt. Sie fürchten, ihre Freiheit und ihre Menschlichkeit an IBM - Maschinen und an diejenigen, die diese Maschinen verwenden, zu verlieren Die in den 40-er und 50-er Jahren verbreitete Furcht vor 1984, vor einem auf allmächtigem Terror aufgebauten totalitären Staat also, hat sich unter der heutigen radikalen Studentengeneration zur Furcht vor einer naturwissenschaftlich-technisch bestimmten "Schönen Neuen Welt" gewandelt. 3)

In dieser Charakterisierung - deren Richtigkeit im wesentlichen einmal unterstellt wird - ist das sozialkritische Element, wie es auch in der Civil - Rights Bewegung Amerikas zum Ausdruck kommt, ebenso klar erkennbar wie die romantisierende Ablehnung einer technologisch bestimmten modernen Welt und die Angst vor den Bürokraten und Technokraten als den willfährigen und deshalb gefährlichen Instrumenten der herrschenden Machteliten. Unter anderen taucht hier bereits der Begriff der "Manipulation" der Massen auf, der in der weiteren Entwicklung der Demokratisierungsforderung zunehmende Bedeutung erhalten sollte.

Im übrigen wirken hier die Thesen C. Wright Mills', der Jahre vorher behauptet hatte, in dem Machtdreieck "big politics", "big business" und "big government" fielen, im wesentlichen durch andere demokratische Kräfte unbeeinflusst, alle wichtigen Entscheidungen. 4)

3) Unautorisierte Übersetzung des Verf. . Das Zitat lautet in der englischen Originalfassung:

" The most obvious feature of their outlook, which every observer notes immediately, is their outright rejection of many aspects of present-day America. They find much to fear and condemn and, overtly at least, little to praise. Essentially, they see our society as controlled by a group which has abandoned the common welfare in its own self-interest and has resorted to many techniques to disguise its activities and to manipulate the general public. As these students see it, while the dominant group claims to champion freedom, religion, patriotism, and morality, it produces and condones slums, racial segregation, migrant farm laborers, false advertising, American economic imperialism, and the bomb. In private life, moreover, the students find as much immorality and injustice as in public life. They commonly explain it as the product of an all-pervasive hypocrisy. . . What terrifies them is their conviction that the failure of the individual sense of responsibility, in combination with technology and cybernation, is producing a bureaucratized, machine-run society. They find themselves in danger of losing both their freedom and their humanity to IBM machines and to those who use them. . . The fear of 1984, common in the Forties and Fifties, of the totalitarian state based on ubiquitous terror, has reverted among the present generation of radical students to a fear of the scientifically conditioned Brave New World. "

University of California, Berkeley Academic Senate, Education at Berkeley, Report of the Select Committee on Education, University of California Printing Department, March 1966, Library of Congress Catalog No. 66-63764, S. 27 f.

4) C. Wright Mills, The Power Elite, N. Y. 1956

- 1.2. Die Forderung nach Demokratisierung, die sich aus der Kritik am demokratischen Rechtsstaat liberaler Prägung herleitet, bezieht ihre Argumente überwiegend aus dem Bereich des Verfassungsrechts bzw. aus einer an verfassungsrechtlichen Fragen orientierten Politikwissenschaft. Die Auseinandersetzung geht hier über Fragen der Partizipation, Legitimation und der Öffentlichkeit im Hinblick auf mögliche Machtkontrolle. Evolutionär-reformerische Gedanken stehen hier im Vordergrund.⁵⁾ Dabei besteht der Nachteil dieser Methode darin, daß sie leicht die Gefahr unkontrollierter gesellschaftlicher Macht übersieht und glaubt, mit der verbesserten Regelung von Legitimation und Machtkontrolle in dem im engeren Sinn staatlichen Bereich die Forderung nach Demokratisierung gelöst zu haben.

Die Forderung nach Demokratisierung aus einem sozialkritisch bestimmten Engagement argumentiert demgegenüber im Sinne einer radikalsozialistischen Gesellschaftskritik, die - insoweit sie wissenschaftlich ist - überwiegend soziologisch orientiert ist. Verfassungsrechtliche Argumente treten gegenüber gesellschaftspolitischen in den Hintergrund. Öffentlichkeit und Machtkontrolle werden hier instrumental und im Hinblick auf eine angestrebte Änderung der bestehenden Gesellschaftsordnung behandelt. Evolutionär-reformerische Gedanken fehlen hier zwar nicht, erweisen sich aber in der Konsequenz ihrer Verwirklichung als im wesentlichen revolutionär.⁶⁾

Der Nachteil dieses Vorgehens liegt andererseits darin, das Problem gesellschaftlicher Macht so sehr zu übertreiben, daß die Kontrolle dieser Macht nur über den Weg der totalen Politisierung der Gesellschaft möglich erscheint. Die damit gegebene Gefahr einer totalitären Gesellschaft wird hier entweder übersehen oder als zum jetzigen Zustand vergleichsweise geringeres Übel bewußt hingenommen.

- 1.3. Ein Vergleich der hier - wenn auch zugegebenermaßen schematisiert - skizzierten Denkansätze nährt die Vermutung, daß es weder etwas bringen kann, vom Staat her auf Kosten der Gesellschaft noch von der Gesellschaft her auf Kosten des Staates zu argumentieren. In beiden Fällen wird der eine Bereich zuungunsten des anderen unzulässig verkürzt und damit das Problem verdeckt, um das es in der gesamten Demokratisierungsdiskus-

5) Als Beispiele vgl.: Konrad Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes (1962), auch in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit (Hrsg. Ernst Forsthoff), Darmstadt 1968, S. 557 ff.; Ulrich Scheuner, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland (1960), auch in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit usw., S. 461 ff.; Hans Maier, Reform in der Demokratie, auch in: Politische Wissenschaft in Deutschland, München 1969, S. 214 ff.

6) Als Beispiel vgl. Johannes Agnoli/Peter Brückner, Die Transformation der Demokratie, Frankfurt/M. 1968; Helmut Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat, Stgt. 1960, u. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 4. Aufl. Neuwied u. Berlin 1969

sion letztlich gehen sollte: nämlich um die stets vorhandene aber jeweils verändert auftretende Bedrohung von individueller Freiheit und Menschenwürde und um die spezifischen Möglichkeiten, dieser Bedrohung zu begegnen. Diese Problemstellung wird hier nicht eingeführt, um die Diskussion in metaphysische oder metajuristische Dimensionen zu verlagern und damit ad absurdum zu führen. Es wird lediglich darauf hingewiesen, damit das Ziel nicht gänzlich im Strudel der Diskussion versinkt, und gleichzeitig wird behauptet, daß diese Bedrohung und die Möglichkeiten, ihr jeweils zu begegnen, sich gerade nicht in entfernten Dimensionen bewegen, sondern in einer Vielzahl von Einzelsituationen des staatlichen, öffentlichen, gesellschaftlichen oder privaten Alltags konkretisieren. Daraus folgt, daß mit dem Ruf nach Demokratisierung allein noch nichts gewonnen ist - nicht mehr jedenfalls als mit einem Fanfarenstoß, der zur Sammlung für gemeinsame Aktionen ruft: über die Vorbereitung, die Zielrichtungen, die Durchführung und die Qualität der einzelnen Handlungen selbst besagt er noch gar nichts. Die öffentliche Auseinandersetzung der letzten Zeit über diese Fragen zeigt ja auch deutlich, daß das undifferenzierte Demokratisierungspostulat im wesentlichen immer die gleiche Reaktion erzeugt: nämlich seine ebenso undifferenzierte Ablehnung. Beides ist unbefriedigend.

Wenn in der Sache eine Verbesserung erreicht werden soll, so ist diese offensichtlich nicht über eine einfache, undifferenzierte Übertragung der Ideale und der Formen der politischen Demokratie auf alle Gesellschaftsbereiche zu verwirklichen. Es geht vielmehr um neue Formen der Struktur und der Kooperation in verschiedenen Bereichen des staatlichen, öffentlichen und gesellschaftlichen Lebens und darum, jenes Phänomen einzugrenzen und möglichst zu beschränken, das heute mit dem Ausdruck "Manipulation" bezeichnet wird. Manipulation soll hier heißen: theoretisch oder praktisch nicht-legitimierte Machtausübung, die ermöglicht wird durch das Fehlen geeigneter Methoden zur Kontrolle dieser Machtausübung.⁷⁾

Ebenso müssen wir feststellen, um welche Sachbereiche es jeweils geht. Überlegungen zu neuen Formen der Struktur und der Kooperation werden anders aussehen, wenn sie für den Bereich von Wissenschaft und Forschung, anders, wenn sie für die Wirtschaft und wieder anders, wenn sie für die öffentliche Verwaltung anwendbar und effizient sein sollen. Damit bleibt die Möglichkeit gemeinsamer Struktur- und Kooperationsformen für

7) Siehe dazu: Hans Pflaumer, Manipulierte Demokratie? in: Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, hrsg. v. Ossip K. Flechtheim, 6. Bd., Berlin 1968, S. 281 ff. .

mehrere Bereiche natürlich unberührt. Geht man aber nur von letzteren aus und sieht andere nicht, dann wird man rasch zu einer katastrophalen Funktionsunfähigkeit aller Bereiche kommen, etwa in der Art, wie sie sich im Universitätsbereich schon recht deutlich beobachten läßt. Will man also eine Antwort auf die Frage finden, wie ein bestimmter Bereich "demokratisiert" werden kann, dann ist zunächst von dessen spezifischen Zwecken und seiner Aufgabenstellung oder von deren Wandlung auszugehen. Erst daraus können die Formen gefunden werden, die in einem spezifisch demokratischen Prozeß auf Grund von Legitimation Effizienz ermöglichen.

1.4. Bleibt noch die Frage nach der Terminologie.

"Demokratisierung" ist ein Schlagwort. Es wurde versucht, die in ihm liegenden Gefahren einer undifferenzierten Verwendung auf Grund ungenauer Bestimmung zu zeigen. Legt man das dar und sagt man genau, was mit ihm gemeint ist, so empfiehlt sich "Demokratisierung" als Terminus trotzdem zur Benützung. Das Schlagwort hat immerhin auch den Vorzug der signalhaften Wirkung auf Grund der ihm innewohnenden emotionalen Attraktivität. Es wird daher in der Folge in seiner eingeschränkten Bedeutung und ohne Anführungszeichen verwendet.

2. Demokratisierung und Verwaltung

- 2.1. Wenn Machtausübung ohne hinreichende Legitimation und ohne wirksame Methoden zur Kontrolle dieser Macht konstitutiv für die Forderung nach Demokratisierung eines bestimmten Bereichs ist, so wird man auch den Bereich der öffentlichen Verwaltung unter den Gesichtspunkten von Legitimation und Machtkontrolle untersuchen müssen. Folgt man dem klassischen theoretischen Konzept der Gewaltentrennung, so werden sich hierbei kaum Probleme zeigen. Es unterliegt aber längst keinem Zweifel mehr, daß diese Vorstellung der Gewaltentrennung in Legislative, Exekutive und Judikatur für den sozialen Rechtsstaat liberaler Prägung, wie er etwa auch im Grundgesetz entworfen ist, in der Praxis nur mangelhaft funktioniert.⁸⁾ Die allgemeine und immer wieder in der öffentlichen Meinung artikulierte Unzufriedenheit entzündet sich an der mangelnden Transparenz vermischter legislativer und exekutiver Funktionen und greift dabei gern auf das Ideal der Gewaltentrennung zurück, an dem der jetzige Zustand gemessen wird. Durch dieses Vorgehen beraubt man sich aber des Antriebes, die Möglichkeiten der Gewaltentrennung im modernen Staat neu zu durchdenken, auf

8) Auf die Problematik Rechtsstaat - Sozialstaat kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Es wird hier unterstellt, daß zwischen Rechts- und Sozialstaat kein unüberbrückbarer Gegensatz bestehen muß. Zur Auseinandersetzung über diese Frage in der Literatur s. Ernst Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Wege der Forschung Bd. CXVIII, Darmstadt 1968.

eine rationale Basis zu stellen und schließlich zu verwirklichen. Was bleibt, ist die Kritik an einem Parlament, das seinen Aufgaben (was sind aber heute seine Aufgaben ?) nicht mehr gewachsen ist und an einer Verwaltung, die im geheimen den Volkssouverän überspielt und manipuliert. Klagende Parlamentarier und entmutigte Beamte und öffentlich Bedienstete sind die Folge, lösen aber die Probleme nicht.

- 2.2. Wenn politisches Handeln ohne den Mut zur Veränderung bestehender Verhältnisse nicht denkbar ist, wenn also Politik die Bereitschaft auch zum Risiko voraussetzt, so wird die heutige Komplexität sozialstaatlicher Aufgaben die Risikobereitschaft der Politiker nicht erhöhen, sondern vermindern. Demnach wie vor bestehenden Zwang zum Handeln wird entweder auf der Basis mangelnder kenntnismäßiger Voraussetzungen stattgegeben - dann sind meist die Ergebnisse unbefriedigend und die öffentliche Kritik wendet sich gegen die Politiker; oder die Entscheidungen werden dort vorbereitet, wo die Sachkenntnis vorhanden ist, nämlich in der Verwaltung, und die damit meist verbundene Vorentscheidung wird politisch übernommen - dann gelten die Ergebnisse als manipuliert. Dieser Vorwurf der Manipulation wäre theoretisch nur dann unwahrscheinlich, wenn die Folgen solcher Entscheidungen in der Öffentlichkeit ganz allgemein anerkannt würden. Das wird es aber in der Praxis einer pluralistischen Gesellschaft und einer pluralistischen Öffentlichkeit kaum geben. Die Kritik befindet sich damit in der Lage, politische Entscheidungen nicht nur in der Sache, sondern darüber hinaus auch noch bezüglich ihres Zustandekommens, also im Verfahren, abzuqualifizieren. Der Vorwurf lautet also: die Verwaltung manipuliert die demokratische Öffentlichkeit durch die einengende Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen für die parlamentarischen Gremien. Dadurch werde nicht nur der demokratische Prozeß verfälscht, sondern wegen der institutionell gegebenen Volksferne der Verwaltung seien die Entscheidungen auch in der Sache "lebensfremd", d. h. unzureichend oder sogar unsinnig. Der Vorwurf findet seine Entsprechung in der Forderung, die öffentliche Verwaltung müsse demokratisiert werden, d. h., auch sie muß als Begründung ihres Handelns Legitimation nachweisen und sich Kontrollen unterziehen, wie sie in einem demokratischen Staat für jede Form der Machtausübung unerlässlich sind. Solche Vorwürfe und Forderungen sind keineswegs neu. Schon Max Weber hatte (unter ähnlichen Vorzeichen) die Verwaltung kritisiert und gehofft, daß die "Parlamentarisierung" des Staates auch die Demokratisierung der Verwaltung herbeiführen würde.⁹⁾

9) Max Weber, insbes. "Wahlrecht und Demokratie in Deutschland" und "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland" in: Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1958, S. 279, 343 und passim.

Aber bereits Max Weber hatte seine Vorstellungen von den Möglichkeiten parlamentarischer Arbeit bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit stark überfrachtet. Heute kann der unvoreingenommene Beobachter leicht verfolgen, wie die schöne Vorstellung von der Legislative als initiiertes und die Exekutive kontrollierendes Organ, das in generellen, die Grundzüge der gewünschten Entwicklung formulierenden Gesetzen die Richtlinien für den konkreten Verwaltungsvollzug festlegt, im Reißwolf der Einzelfallgesetzgebung zerfetzt wird. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß es weite Bereiche gibt, die nicht mit Hilfe der Einzelfallregelung geordnet werden. Die Raumordnung etwa ist ein solcher Bereich. Das Raumordnungsgesetz mag im Zusammenhang unseres Themas als Beispiel dafür dienen, welche Probleme solche "klassischen" Gesetze für den Verwaltungsvollzug aufwerfen. Doch wird diese Frage weiter unten noch genauer zu behandeln sein. Hier sei zunächst nur behauptet, daß der Funktionswandel des Parlaments für die Funktion und Struktur der Verwaltung nicht ohne Folgen bleiben konnte. Wichtig für unsere Untersuchung ist es festzustellen, daß in beiden Fällen, bei den generellen Gesetzen wie beim Fallgesetz, der Verwaltung eine ganz "entscheidende" Funktion zufällt. Die Einzelfallregelung ist ohne die vorbereitende und auf Sachkenntnis fußende Arbeit der Verwaltung gar nicht denkbar. Nach der bisherigen Praxis der Ausschaltung von Alternativen noch im Schoß der Verwaltung bedeutet diese Vorbereitung eine Einschränkung des Entscheidungsspielraumes des jeweiligen parlamentarischen Gremiums. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß die ressortgegliederte Verwaltung mit dem ihr "zugehörigen" Interessenbereich eine enge Klientelbeziehung entwickelt und schließlich als "Interessenwahrer" tätig wird. ¹⁰⁾

Bei generellen Gesetzen wird die Verwaltung selbstverständlich auch ihren vorbereitenden Beitrag zur gesetzlichen Fixierung leisten. Aber ihre "entscheidende" Funktion liegt hier im Stadium des Vollzugs - denn je genereller die gesetzliche Regelung, desto größer ist naturgemäß der behördliche Ermessensspielraum.

In beiden Fällen wird durch die Verwaltung Macht ausgeübt, wenn auch in verschiedener Weise. Wer sich damit beruhigt, mag dem bedenklichen Formalismus huldigen, für die Gesetzgebung entscheidend seien eben die Verabschiedung im Parlament und vielleicht noch Unterzeichnung und Verkündung, und somit sei alles in Ordnung. Eine gewissenhafte Prüfung des Tatbestandes wird jedoch ergeben, daß vor dem Hintergrund einer solchermaßen nicht mehr klar erkennbaren Verantwortlichkeit im demokratischen Prozeß die Frage

10) zu diesem Problem Fritz Morstein Marx, Verwaltung im öffentlichen Bewußtsein, 1968, S. 421 in: Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, Köln, Berlin usw. 1968, S. 421

nach entsprechender Legitimation und nach Möglichkeiten der Machtkontrolle für die Verwaltung berechtigt ist.

2.3. Bisher war von der öffentlichen Verwaltung allgemein die Rede. Im großen und ganzen werden die hier dargelegten Beobachtungen auch für die Kommunalverwaltung gelten können, wenngleich hier von der Aufgabenstellung wie von dem besonderen Verhältnis her, das etwa zwischen Stadtverwaltung und Stadtrat besteht¹¹⁾, Modifizierungen angebracht sind. Das wird in der folgenden Untersuchung berücksichtigt.

II. Strukturwandel der Verwaltung

1. Von der Hoheitsverwaltung zur Dienstleistungsverwaltung

Es kann hier nicht Aufgabe sein, einen Abriß der Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts in Deutschland zu geben. Wenige Hinweise müssen genügen. Zur Charakterisierung der Situation im Übergang von der konstitutionellen Monarchie zum parlamentarischen System der Weimarer Republik diene der 1924 von Otto Mayer gesprochene Satz: "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht." Zwar waren die Beamten aus Dienern der Fürsten zu Dienern der Gesamtheit des Volkes geworden (Art. 130 Abs. 1 Weimarer RV). Aber tatsächlich und nach allgemeiner Auffassung hatte lediglich eine Übertragung des alten Souveränbegriffs vom Fürsten auf den Staat stattgefunden. Damit trat der irgendwie über der Gesellschaft schwebende Staat dem Staatsbürger in Gestalt der Verwaltung, obrigkeitlich als Hüter der Ordnung etwa in der Form der Eingriffsverwaltung, gegenüber. Das entsprach im wesentlichen der frühliberalen Auffassung. Ihr zufolge zieht sich die Verwaltungstätigkeit auf bloße Ordnungsfunktionen zurück, während die aktive Gestaltung der Sozialordnung meist nicht als eigentliche Staatsaufgabe erachtet wird.¹²⁾ Nur vereinzelt hatte die öffentliche Gewalt sich bisher auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge¹³⁾ betätigt, z. B. auf dem Gebiet des Verkehrs, der Eisenbahn, Post, Straßenbahn, Straßen, Schiffsverkehrswege, oder bei der Wasser-, Gas-, Elektrizitätsversorgung durch die Gemeinden oder auf sozialem Gebiet durch die Bismarcksche Gesetzgebung über Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung. Der I. Weltkrieg und die Niederlage sowie die ihm nachfolgende Inflation machten nun offenkundig, daß die öffentliche Gewalt nicht nur die gute Ordnung zu hüten, sondern dem Staatsbürger weitgehend auch die Sorge für sein persönliches Leben

11) " Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet. . . . ", Art. 29 BayGO.

12) s. dazu Evangelisches Staatslexikon, Artikel " Verwaltung ", II, 2392 f.

13) Forsthoff, Lehrbuch, 2. Aufl., S. 51, 278.

abnehmen mußte, wenn sie ihren Gerechtigkeitsauftrag erfüllen wollte. Es wurden deshalb weite Gebiete des Soziallebens, die bisher der privaten Initiative überlassen waren, in die öffentliche Verwaltung übernommen, wie die Arbeitsvermittlung oder die Arbeitslosenversicherung, oder wenigstens der mitwirkenden Regelung durch die Verwaltung unterstellt, wie etwa das Wohnungswesen. Aus der Hoheitsverwaltung war damit in zunehmendem Maß die Leistungsverwaltung geworden. Der Terminus "Dienstleistungsverwaltung" ist sicher angebracht, zumal darin auch ein Hinweis auf den Staatsbürger als den eigentlichen "Auftraggeber" enthalten ist. So spricht heute ein Klassiker der Verwaltungswissenschaft vom Staatsbürger als "Kunde der Verwaltung", vom "Abnehmer der Dienste", vom "öffentlichen Dienstleistungssektor", ja sogar über "Gesichtspunkte für den Kundendienst" ¹⁴⁾. Dieser Prozeß von der Hoheitsverwaltung zur Dienstleistungsverwaltung ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Verfassungs- und verwaltungsrechtlich ist diese Entwicklung noch nicht bewältigt - das ändert jedoch nichts an ihrer Faktizität, sondern verlangt im Gegenteil eine intensive Beschäftigung mit diesem Problemkreis. ¹⁵⁾

2. Von der Vollzugsverwaltung zur planenden Verwaltung

2.1. Die Termini "Vollzugsverwaltung" und "Verwaltungsvollzug" legen die schöne und in ihrer Einfachheit bestechende Vermutung nahe, die Verwaltung habe im wesentlichen die Aufgabe, Weisungen der Regierung oder den mit einem Gesetz implizierten Auftrag zu vollziehen. In diesem Sinne spricht auch das Grundgesetz von der "vollziehenden Gewalt" (Art. 20 Abs. 2 GG). Nach Hans J. Wolff ist "Verwaltung" funktionell die "ausführende Besorgung von Angelegenheiten, also eine sinnvolle, nämlich zweckgerichtete und darum planmäßige, jedoch im Unterschied von der Waltung nicht selbst zwecksetzende und planende, d. h. nicht richtunggebende, sondern zweckbestimmte Tätigkeit zur Besorgung von Angelegenheiten." ¹⁶⁾ Es wurde aber bereits oben ¹⁷⁾ gezeigt, daß diese Unterscheidung auf Grund der sozial-staatlich bedingten qualitativ veränderten Struktur der Staatsaufgaben bestenfalls noch theoretische Gültigkeit beanspruchen kann. Der heutigen Verwaltungswirklichkeit wird sie in keiner Weise mehr gerecht. Praktisch ist eine klare Unterscheidung zwischen politischen Instanzen und öffentlicher

14) Fritz Morstein Marx, *Gegenwartsaufgaben der Verwaltung*, S. 414 und S. 422.

15) ~~Im einzelnen~~ dazu Hans Klein, Artikel "Daseinsvorsorge, Leistungsverwaltung", *Ev. Staatlexikon*, 269 - 275. Dort auch Lit.

16) Hans J. Wolff, *Verwaltungsrecht I*, 7. Aufl., München 1968, S. 9.

17) I. 1. und 2.

Verwaltung nicht durchführbar. Die Verwaltung hat es " mit der Vorbereitung aller relevanten politischen Entscheidungen zu tun. " ¹⁸⁾ Dieser Tatbestand wird auch von konservativen Vertretern der Verwaltungslehre nicht geleugnet. ¹⁹⁾

- 2.2. Trotzdem entspricht die Struktur auch der heutigen Verwaltung im wesentlichen der Vorstellung, die von dem Merkmal des Verwaltungsvollzugs im Sinne der klassischen Gewaltentrennung geprägt ist. So ist die Verwaltung nach wie vor hierarchisch verfaßt. Das hat auch weiterhin insoweit seine Berechtigung, als natürlich neben dem kräftig sich entwickelnden Dienstleistungssektor auch in Zukunft hoheitliche und Vollzugsaufgaben für die Verwaltung bestehen bleiben. Aber die Verwaltungshierarchie kann zweckrational nur dann sein, " wenn sich die ihr zum Vollzug gesetzten Aufgaben deduktiv arbeitsteilig aufgliedern und damit konkretisieren lassen: eine Annahme, von der alle geltenden Organisationspläne ausgehen, die von einer obersten " Chefebene" über die Aufgabengruppen und danach zu den dem einzelnen Sachbearbeiter zuteilbaren Aufgaben absteigen. Verbunden damit ist die Annahme einer strikten, sich deduktiv spezifizierenden Kompetenzabgrenzung, deren Überschneidung prinzipiell zu einer Verwirrung und damit zur Irrationalität der Aufgabenerfüllung führen würde. " ²⁰⁾ So vertrat Morstein Marx noch vor zehn Jahren folgende Ansicht von der Funktionsfähigkeit einer hierarchischen Verwaltungsgliederung: " Die Wirksamkeit des Vorgesetzten durch die Vermittlung von Befehlen an seine Untergebenen läßt sich verhältnismäßig leicht beobachten und überwachen. Sie kann durch Hoffnung auf persönliches Vorwärtskommen oder Androhung von Disziplinarmaßnahmen gefördert werden. Das Ergebnis ist, daß jeder Befehl von oben bei der Weiterleitung von einem Vorgesetzten - Untergebenen - Verhältnis an das nächst darunterliegende neue Kraft gewinnt, anstatt infolge der auf dem Wege durch die Organisation zu bewältigenden Entfernungen an Kraft zu verlieren. So befähigt Hierarchie eine Organisation, auf bestimmte Ziele mit dem geringsten Maß von Durcheinander und Reibung hinzustreben, selbst wenn die Organisation aus großen Menschenmassen besteht. " ²¹⁾ Das Entscheidende an dieser Äußerung liegt darin, daß von

18) Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart, Berlin usw. 1966, S. 80.

19) Vgl. Franz Mayer, Neuzzeitliche Entwicklung der Verwaltung, in: Verwaltung, eine einführende Darstellung, hrsg. von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 9: " Diese Entwicklung (i. e. das Vordringen der Verwaltung in fast alle Lebensbereiche, H. P.) fordert, zumal sie im Zeichen erweiterter rechtsstaatlicher Garantien erfolgt, die verfassungsadäquate Umgestaltung des überkommenen Verwaltungsrechts liberal-bürgerlicher Ausprägung. Verwaltungshandhabung, Verwaltungsziel und Verwaltungsrecht des liberal-bürgerlichen Rechtsstaats reichen für die Probleme des in erster Linie vorsorgenden, Leistungen gewährenden und planenden Staates nicht mehr aus. "

20) Rolf-Richard Grauhan, Zur Struktur der planenden Verwaltung, Stadtbauwelt 1969, Heft 22, S. 133, dem ich die Anregung zu diesem Abschnitt verdanke und im wesentlichen hier folge.

21) Fritz Morstein Marx, Einführung in die Bürokratie, Neuwied 1959,

einem bestimmten Ziel ausgegangen wird. Man darf unterstellen, daß "bestimmt" hier im Sinne von "konkret" gemeint ist. Aber jeder Kenner der Verwaltungspraxis wird zwar von der Schönheit des von Morstein Marx entworfenen Bildes entzückt sein, seine Gültigkeit für den Verwaltungsalltag aber nur sehr bedingt anerkennen. Denn: wie groß sind schon "Durcheinander und Reibung", wenn eine konkrete Zielbestimmung vorliegt. Wieviel größer sind sie, wenn die Zielvorstellung vage ist, und in welcher Situation befindet sich die Verwaltungshierarchie erst, wenn Ziel und Weg einander ständig modifizieren und a priori für den Vollzug gar nicht konkret formulierbar sind? Das ist aber genau die Situation, in der sich die hierarchisch gegliederte Vollzugsverwaltung gegenüber den Planungsaufgaben befindet.

- 2.3. Da die Planung als Grundlage der Möglichkeit von Daseinsvorsorge sich nicht nur auf den sozialstaatlichen Auftrag des Grundgesetzes stützen kann, sondern daneben als Prärogative der Verwaltung auch allgemein anerkannter Grundsatz zu sein scheint,²²⁾ wird insoweit zu Recht von der "planenden Verwaltung" gesprochen. In der Tat ist zu beobachten, wie die Ausdehnung des Dienstleistungssektors bei der Verwaltung dieser auch die Planung als staatliche Aufgabe mit einer gewissen Zwangsläufigkeit hat zuwachsen lassen - wenngleich die Planungsfunktion der Verwaltung, insbesondere in der BRD, aus verschiedenen hier nicht interessierenden Gründen erst mit einer gewissen Phasenverschiebung gegenüber der Dienstleistungsfunktion legitimiert wurde.
- 2.4. Es wurde also versucht zu zeigen, daß der Funktionswandel der Verwaltung oder besser, der Funktionszuwachs der Verwaltung von der Hoheits- zur Dienstleistungsverwaltung schließlich zur planenden Verwaltung geführt hat. Gleichzeitig sollte klar werden, daß die hierarchische Vollzugsverwaltung außerstande ist, Planungsaufgaben mit der ihr eigenen Struktur zu lösen. Sind aber der Verwaltung legitim und unabweisbar Planungsaufgaben zugeordnet, so muß der geschilderte Funktionswandel zwangsläufig auch einen Strukturwandel der Verwaltung - und zwar insoweit sie plant - zur Folge haben.

3. Von der unpolitischen Verwaltung zur politischen Verwaltungsführung

- 3.1. Unter der Voraussetzung der Gültigkeit der klassischen Lehre von der Trennung der Gewalten und der Möglichkeit scharfer Unterscheidung zwischen legislatorisch - programmatischen und exekutiven Funktionen war, wie wir gesehen haben, die Vorstellung von einer hierarchisch gegliederten, im wesent-

22) Vgl. dazu die Zusammenstellung bei J. H. Kaiser, Planung I, Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965, S. 27 ff.

lichen hoheitlich tätigen Vollzugsverwaltung unproblematisch. Dieses Modell entsprach der bereits gekennzeichneten frühliberalen Staatsauffassung weit - gehend und mußte gegenüber der im Absolutismus gegebenen Verbindung von Politik und Verwaltung als entscheidender Fortschritt gesehen werden. Es sollte damit der Zweck verfolgt werden, " den Gesamtprozeß rationaler und damit per saldo effizienter zu machen " ²³⁾. Darüber hinaus war mit der nun erfolgenden Trennung von Politik und Verwaltung natürlich letzterer eine im weitesten Sinn des Wortes " unpolitische " Rolle zugewiesen. ²⁴⁾

In Bezug auf den einzelnen Beamten wird dieser Tatbestand durch die Formulierung des Postulats der " Unparteilichkeit " umschrieben. Sieht man die Verwaltung vorzüglich als durch die Vollzugsaufgaben bestimmt und setzt man gleichzeitig voraus, daß für die Lösung dieser Aufgaben konkrete Zielvorstellungen formuliert sind, dann muß in der Tat die Verwaltung in einer unpolitischen Funktion gesehen werden. ²⁵⁾

Aber wir waren ja bereits an dem Punkt angelangt, an dem erkennbar wurde, wie unwahrscheinlich das Vorliegen solch konkreter Zielsetzungen und daraus eindeutig festgelegten Verwaltungshandelns im Bereich der planenden Verwaltung ist. Diese Erkenntnis muß aber auch Folgen für die Vorstellung von der " unpolitischen " Verwaltung haben. ²⁶⁾

3. 2. Um in diesem Zusammenhang mit der nötigen Stoßkraft argumentieren zu können, bedarf es allerdings der Einführung eines weiteren Problemaspektes : nämlich der Kritik des weithin gängigen Politikbegriffs. Dieses Verständnis

23) Dazu im einzelnen Rolf-Richard Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, PVS (= Politische Vierteljahresschrift) 2/3 1969, S. 268 - 284.

24) Hinter dieser Auffassung steht häufig die Vorstellung einer möglichen klaren Trennung von Staat und Gesellschaft in verschiedene Bereiche. Als Beispiel diene Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Wege der Forschung, Bd. CXVIII, Darmstadt 1968, S. 159 f. + " Damit war diese Wahl (= Volkswahl des Reichspräsidenten nach Weimarer RV, H. P.) in hohem Maße ein Mittel zur Gewinnung echter Staatlichkeit. Denn echte Staatlichkeit steht über dem Ringen der gesellschaftlichen Interessen. Sie ist ihnen gegen - über neutral und hat in dieser Neutralität mit der Freiheit zu echter Sachentscheidung ihre spezifische Autorität und Würde. Mit dem Präsidenten war der zweite neutrale Faktor des Weimarer Staates verbunden: das Berufsbeamtentum, das in seiner spezifisch deutschen Ausprägung mit einem auf das Ganze gerichteten Berufsethos, mit fachlicher Vorbildung und lebenslänglicher Anstellung ganz auf die Neutralität hin zugeschnitten ist. Die lebenslängliche Anstellung der Beamten schließt das Spoil-System der Vereinigten Staaten aus, nach dem die öffentlichen Funktionärsstellen nach den Wahlen jeweils von der obsiegenden Partei mit eigenen Anhängern besetzt werden. So stand unter der Weimarer Verfassung den im Parlament formierten Parteien und den sonstigen gesellschaftlichen Kräften in dem Reichspräsidenten und dem Berufsbeamtentum das Element neutraler Staatlichkeit gegenüber. Das Zusammenspiel beider bewirkte die Umsetzung volklicher und gesellschaftlicher Bestrebungen in den Staatswillen. Mit ihm war ein heilsamer Zwang zur Versachlichung gegeben. Dieses Zusammenspiel machte die Realität des Verfassungslebens aus. Es bot die Gewähr dafür, daß der Staat jeweils mehr war als die bloße Mehrheit des Parlaments oder das jeweilige Kompromiß der jeweils mächtigen Sozialfaktoren. Ein so verfaßtes Gemeinwesen ist der sachlichen Entscheidung und der Autorität fähig. "

25) " Die Unparteilichkeit des Beamten tritt in dem Maße in Erscheinung, als die staatliche Verwaltung objektiven Normen unterworfen wird. Dies setzt voraus, daß zwischen privaten Interessen und dem Gemeinwohl unterschieden, und daß damit die rechtlich staatliche Ordnung, in der die vom Gemeinwohl geforderten Aufgaben ihren Niederschlag finden, aus dem Ganzen der gesellschaftlichen Wirklichkeit herausgehoben wird. Dabei soll das in der Geschichte unterschiedlich gedeutete Gemeinwohl zunächst in formaler Weise aufgefaßt werden; als der Inbegriff der obersten Maßstäbe, die für die Gestaltung der Gesellschaft im ganzen und im besonderen für deren Konturierung in der rechtlich-staatlichen Ordnung jeweils gelten. " Hans Ryffel, Unparteilichkeit, in: Verwaltung, Eine einführende Darstellung, hrsg. von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 264. Das Operieren mit einem formalen Gemeinwohlbegriff erleichtert natürlich die Lösung des Problems. Aber sobald eine materiale Bestimmung dieses Begriffs versucht wird, sieht man sich auf die allen Fragestellungen zurückgeworfen.

26) " Unparteilichkeit als Bindung an objektive Normen findet umso festeren Halt, je eindeutiger diese Normen formuliert und festgelegt sind. " Hans Ryffel, a. a. O. S. 275.

von Politik geht davon aus, " daß gerade das Allgemeine das Kontroverse, politisch zu Entscheidende sei und zehrt damit vom Abglanz des letztlich auf die religiös fundierte Antithetik der europäischen Bürgerkriegsparteien zu - rückgehenden, an großen allgemeinen Wertalternativen orientierten Politikbegriffs. Es nimmt weiter an, daß sich aus einer politischen Entscheidung der allgemein abstrakten Grundsatzfragen das nachfolgende Handeln so klar ableiten lasse, daß es als " Verwaltungshandeln " außerhalb politischer Beachtung bleiben könne. " ²⁷⁾ Grauhan hat sehr schön gezeigt, wie diese beiden Prämissen dahingeschwunden sind und wie die in den letzten Jahren in der BRD als "Entideologisierung der Politik " bezeichnete Entwicklung nichts anderes war als " ein Vorgang zunehmender Konsensbereitschaft im Hinblick auf Allgemeinformeln wie Freiheit, Demokratie, Sicherheit, Preis - und Arbeitsplatzstabilität, Lohn - und Wirtschaftswachstum und dergleichen mehr, das heißt ein Vorgang der Entpolitisierung des Allgemeinen. " Dem stehe die Tatsache gegenüber, " daß dafür das Konkrete politisch geworden " sei. ²⁸⁾ Ein kurzer Blick etwa auf die Wahlkämpfe der großen Parteien beweist, wie richtig diese Beobachtung Grauhans ist: in der Proklamation der großen Ziele unterscheiden sich die Programme kaum. Sie sind in ihrer Allgemeinheit unverbindlich und damit konfliktlos. Der Konflikt tritt erst ein in der Stufe der Konkretisierung - und damit ist es die Konkretisierungsphase, die politisch wird. Setzen wir für Konkretisierung Vollzug, so heißt das eben, daß der Vollzug umso mehr eine politische Handlung im Sinne von Entscheidung beinhaltet, je weniger konkret die Globalziele ausformuliert sind. ²⁹⁾ Liegt aber hier " der Grund für die fortschreitende Einschaltung der bürokratischen Apparate in den Prozeß der politischen Alternativenauswahl, " wie Grauhan annimmt, ³⁰⁾ so kann in Bezug auf den Planungsbereich nicht mehr von einer " unpolitischen " sondern muß nach einem Politikverständnis, das Politik als " das Wählen untereinander ausschließenden " Handlungsalternativen " begreift, von einer " politischen Verwaltung " gesprochen werden. Wenn man solche Sachen ausspricht, sträuben sich natürlich die Haare all derjenigen, die diese Entwicklung bedau-

27) Rolf-Richard Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, PVS 2/3 1969, S. 276.

28) Rolf-Richard Grauhan, a. a. O.

29) Siehe in diesem Zusammenhang den Hinweis Grauhans, a. a. O. S. 277, Anm. 25 der auf die Planungsgrundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes vom 8.4.1965, §§ 1 u. 2, verweist, die wegen ihrer " erhabenen Allgemeinheit " konkrete Planungsentscheidungen nicht determinieren können. Ähnliches würde mehr oder weniger für alle generellen Gesetze gelten, in denen gegensätzliche Allgemeinziele enthalten sind "... " und auf lokaler Ebene globale Stadtentwicklungspläne, die gegensätzliche Allgemeinziele enthalten, wie z. B. ein auf die City bezogenes zentripetales Verkehrssystem einerseits und die Erhaltung des historisch-mittelalterlichen Stadtbildes dieser City andererseits. Derartige Globalziele finden zwar häufig nebeneinander breite Zustimmung, doch muß der Konflikt unter ihnen dann in jeder Detailentscheidung ausgetragen werden. " Ein weiteres Beispiel aus jüngster Vergangenheit ist der Streit um Aufwertung oder Nicht-Aufwertung: die Globalziele, nämlich Erhaltung von Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum nebeneinander, wurden ganz allgemein bejaht - die politische Entscheidung aber mußte auf der Stufe der Konkretisierung gefunden werden, wenn auch auf hoher, ministerieller Ebene. Aber die Auseinandersetzung fand ja nicht nur zwischen Wirtschafts- u. Finanzminister statt, sondern auch zwischen ihren jeweiligen " Häusern ".

30) Rolf-Richard Grauhan, a. a. O., S. 277.

ern und sie auch gar nicht wahrhaben wollen. Für eine herkömmliche Betrachtung der Stellung der Verwaltung im Staat muß der oben beschriebene Tatbestand ja auch schockierend wirken. Aber für das staatliche und öffentliche Leben, ja für die Gesamtheit des demokratischen Prozesses, ist es sicher nur zweckdienlich, die Tatsachen vom Schleier überkommener und liebgewordener Vorstellungen zu befreien.

- 3.3. Nur wenn das geschieht, ist die Möglichkeit gegeben, die planende Verwaltung in ihrer heutigen Situation auf Legitimation und mögliche Kontrolle ihres Handelns zu befragen. Wie wir oben (I 1.3., S. 7) gesehen haben, ist diese Frage aber im Interesse der Einschränkung der Möglichkeit von Manipulation notwendig. Sie liegt daher im Zuge der Verwirklichung der Forderung nach Demokratisierung im Bereich planender Verwaltung.

III. Strukturwandel der Öffentlichkeit

1. Von der bürgerlichen Öffentlichkeit zur sozialstaatlichen Öffentlichkeit

Das große Losungswort, das jetzt ein jeder kräht,
Vor dem in ihren Staatsperücken
Sich selbst des Volkes Häupter bücken,
Horch auf ! Es heißt: Publicität !! 31)

Der Vers, von einem Verteidiger der alten Ordnung den Bannerträgern revolutionärer Bestrebungen voll Spott entgegenhalten, zeigt die politisch-polemische Aufladung des Wortes " Publizität ": " So ist Publizität, Öffentlichkeit, geradezu eine, gelegentlich sogar die begriffliche Fahne, unter der eine neue Welt, eine neue Ordnung der Dinge das Abendland zu erobern sucht: in der Gewaltbarkeit der französischen Revolution und in dem stillen Ringen im gleichzeitigen Deutschland. " 32) Die Verwendung des Terminus " Publizität " zeigt auch besser als das etwas farblose und unbestimmte Wort " Öffentlichkeit " den im Zusammenhang unseres Themas wichtigen Bezug zur " res publica " als politischem Gemeinwesen. Hier ist also die politische Relevanz von Öffentlichkeit gemeint. Smend unter-

31) Vers aus der antirevolutionären politischen Polemik von 1789, mitgeteilt von Rudolf Smend, Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in : Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl. Berlin 1968, S.464, Anm. 3.

32) Rudolf Smend, a. a. O., S.464.

scheidet drei Sinnkomplexe von Öffentlichkeit:

- a) Öffentlichkeit im Sinne der Zugänglichkeit zu den Bereichen von allgemeinem Interesse (Pressefreiheit, Vereins-, Versammlungsfreiheiten, Öffentlichkeit der Verhandlungen der gesetzgebenden Körperschaften, der Justiz).
- b) Öffentlichkeit als Garant der Wahrheit und Richtigkeit der in öffentlicher Auseinandersetzung erreichten Ergebnisse.
- c) Öffentlichkeit als neue Sozialität, als kommunikativer Selbstzweck repräsentativer Verfassungen. 33)

Mit diesen Charakterisierungen ist allerdings über den Träger dieser Öffentlichkeit, nämlich das Publikum, noch nichts ausgesagt. Es erleichtert den Versuch der Unterscheidung keineswegs, daß Träger der Öffentlichkeit und Öffentlichkeit mit der gleichen Bezeichnung "Öffentlichkeit" zusammengefaßt sind ³⁴⁾ und daß das Publikum mit den oben gekennzeichneten Dimensionen von Öffentlichkeit in vielfältigen, ständig untereinander abwechselnden und deshalb schwer faßbaren Beziehungen steht. Jürgen Habermas hat in seinem vielgerühmten und -kritisierten Buch ³⁵⁾ versucht, diesen Verflechtungen und ihrem Wandel nachzuspüren. Für die hier vorliegende Problematik sei daraus die Feststellung entnommen, daß nach dem Ende der dem feudalen System entsprechenden repräsentativen Öffentlichkeit eine neue, bürgerliche Öffentlichkeit entsteht, die im bürgerlichen Rechtsstaat ihre verfassungsmäßige Ordnung findet. Es handelt sich also um eine Öffentlichkeit, die soziologisch eingrenzbar war - auf das Bürgertum hin - und die verfassungsmäßig eingegrenzt wurde durch die Grundrechtskataloge und die durch sie festgelegte Diskriminierung staatlicher und privater Bereiche. Die so bestimmte Öffentlichkeit unterliegt aber in doppelter Hinsicht einer Wandlung: einmal durch den Verlust der hervorragenden Stellung des Bürgertums als Träger dieser Öffentlichkeit, zum anderen durch die parallel laufende Entwicklung vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat und die damit gegebene zunehmende gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft. " In der politischen Öffentlichkeit agieren deshalb staatsbezogene gesellschaftliche Organisationen, sei es durch Parteien vermittelt, sei es unmittelbar im Zusammenspiel mit der öffentlichen Verwaltung

33) Rudolf Smend a. a. O. S. 465 ff.

34) Im Unterschied dazu im Englischen: "publicity" als Öffentlichkeit, "the public" als Träger der Öffentlichkeit. Zu dieser Unterscheidung vgl. den für den Gesamtkomplex "Öffentlichkeit und Verwaltung" aufschlußreichen Skeffington-Report: people and planning, Report of the Committee on Public Participation in Planning, hrsg. Ministry of Housing and Local Government/Scottish Development Department/Welsh Office, Her Majesty's Stationery Office, London 1969.

35) Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied und Berlin, 4. Aufl. 1969, zur Kritik s. Peter Häberle, Öffentlichkeit und Verfassung, in: Zeitschrift für Politik 1969, S. 273 - 287.

Zusammen mit den politisch wirksamen Repräsentanten der kulturellen und religiösen Kräfte führt diese Konkurrenz der organisierten Privatinteressen gegenüber dem "Neomerkantilismus" einer interventionistischen Verwaltung zu einer "Refeudalisierung" der Gesellschaft insofern, als mit der Verschränkung von öffentlichem und privatem Bereich nicht nur politische Instanzen gewisse Funktionen in der Sphäre des Warenverkehrs und der gesellschaftlichen Arbeit, sondern auch umgekehrt gesellschaftliche Mächte politische Funktionen übernehmen. - Deshalb erstreckt sich auch diese "Refeudalisierung" auf die politische Öffentlichkeit selbst: in ihr streben die Organisationen mit dem Staat und untereinander politische Kompromisse, möglichst unter Ausschluß der Öffentlichkeit an, müssen sich dabei aber durch Entfaltung demonstrativer oder manipulierter Publizität beim mediatisierten Publikum plebiszitärer Zustimmung versichern." 36) Habermas sieht darin einen "Trend zur Entkräftung der Öffentlichkeit, als Prinzip," und muß dies auch mit einiger Konsequenz, wenn er von einer bürgerlichen Öffentlichkeit im liberalen Rechtsstaat ausgeht. Allerdings muß er diese Entwicklung insofern nicht bedauern, denn ihr "steht die sozialstaatliche Umfunktionierung der Grundrechte, überhaupt die Transformation des liberalen zum sozialen Rechtsstaat entgegen: das Öffentlichkeitsgebot wird von den Staatsorganen auf alle staatsbezogen agierenden Organisationen ausgedehnt. Im Maße seiner Verwirklichung würde anstelle eines nicht mehr intakten Publikums individuell verkehrender Privatleute (i. e. der bürgerlichen Öffentlichkeit, H. P.) ein Publikum der organisierten Privatleute treten. Nur sie könnten unter heutigen Verhältnissen über die Kanäle der innerparteilichen und verbandsinternen Öffentlichkeit, und auf Grund der für den Verkehr der Organisationen mit dem Staat und untereinander in Kraft gesetzten Publizität wirksam an einem Prozeß öffentlicher Kommunikation teilnehmen. An diesem hätte sich die Bildung politischer Kompromisse zu legitimieren." 37)

Als Voraussetzung einer solchermaßen politisch fungierenden Öffentlichkeit sieht Habermas aber ein doppeltes: einmal "die objektiv mögliche Minimalisierung der bürokratischen Entscheidungen", zum anderen "eine Relativierung der strukturellen Interessenkonflikte nach Maßgabe eines erkennbaren Allgemeininteresses." 38)

Was ist aber damit wirklich gewonnen? Es mag dahinstehen, ob das vorgestellte Ziel eines "Publikums der organisierten Privatleute" so erstrebens-

36) Jürgen Habermas, a. a. O., S. 251 f.

37) Jürgen Habermas, a. a. O., S. 252.

38) Jürgen Habermas, a. a. O. S. 255 f.

wert ist. Wichtiger scheint, daß die genannten Voraussetzungen kaum realisierbar sein dürften; denn deuten die zu beobachtenden Entwicklungen nicht gerade in die entgegengesetzte Richtung nämlich einer verstärkten Zunahme " bürokratischer Dezisionen " ? Und wird nicht der fruchtlose Streit um die Bestimmung des Gemeinwohls mit der Einführung des Begriffs vom " erkennbaren Allgemeininteresse " lediglich mit anderen Worten fortgesetzt ? Jedenfalls liegen diese Dinge etwas fern. Auf sie soll es auch gar nicht in erster Linie ankommen. Denn von der Darstellung Habermas' bleibt festzuhalten, daß der im bürgerlichen Rechtsstaat nach seinen Funktionen wie nach seinen Trägern einigermaßen eingrenzbarer Begriff der Öffentlichkeit in dem Maß zu fließen beginnt, in dem ihre verfassungsmäßige Komponente eine sozialstaatliche Ausprägung erfährt. Inwieweit es möglich ist, " öffentlich " unter den heute gegebenen Bedingungen juristisch zu determinieren, ist eine andere Frage, auf deren Bedeutung gleichwohl hingewiesen sei.³⁹⁾ Denn es scheint gerade ein Kennzeichen der in ihrer gewandelten Struktur sich darstellenden Öffentlichkeit zu sein, daß sie, etwas überspitzt formuliert, sich über ihre juristische Determinierbarkeit wenig besorgt zeigt. Sie ist auch ansonsten kaum einzugrenzen und zwar sowohl bezüglich ihrer Funktionen wie bezüglich ihrer Träger. Gegenwärtig jedenfalls entsteht der Eindruck, als könne sich Öffentlichkeit, vorbereitet oder spontan, manipulativ, demonstrativ oder auch, wie es heißt, " kritisch ", überall herstellen und als könne sich jeder in bezug auf eine bestimmte Sache als " Öffentlichkeit " bezeichnen, wenn er nur die Artikulationsfähigkeit und -mittel hat, sich " publik " zu machen. Man wird also nicht generell sondern nur empirisch im Einzelfall feststellen können, um welche Öffentlichkeit es sich jeweils handelt.⁴⁰⁾ Dieses in der Tat etwas verwirrende Bild mag sich für den alten Verwaltungshasen in dem Lehrsatz konkretisieren: " Öffentlichkeit lauert potentiell allenthalben. " Aber damit wird man dem Anliegen, das als Hintergrund öffentlicher Bewegungen heute immer wieder erkennbar aufscheint, nicht gerecht. Insoweit es für die Tätigkeit öffentlicher Entscheidungsträger relevant ist, hat es Hubert Abrefß folgendermaßen umschrieben: " Das Spannungsverhältnis zwischen Entscheidungsträger und Öffentlichkeit hat sich offensichtlich im Übergang vom bürgerlichen Rechtsstaat in den sozialen Massenstaat grundlegend geändert. Es hat Bereiche erfaßt, die keine staatlichen Aufgaben mehr sind und nach unserer bisherigen

39) Vgl. dazu insbesondere demnächst Michael Krautzberger, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private Zum Begriff des Staatlichen Bereichs, § 4 D, und Wolfgang Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, Bad Homburg v. d. H. u. a. 1969, S. 36 ff., 42 ff., 81 ff., 169 ff.

40) Diese Erscheinung treibt manchmal allerdings etwas merkwürdige Blüten, so im Falle der Brandstifter von Aumühle, denen ein als Leitartikler tätig werdender Rechtsanwalt attestiert, sie hätten im öffentlichen Interesse gehandelt, als sie das für geistig behinderte Kinder vorgesehene Haus anzündeten. Im öffentlichen Interesse lag in diesem Fall die Hebung der Wirtschaftskraft der Gemeinde, die durch die geplante Einquartierung der Kinder gefährdet worden wäre. Vgl. den Artikel von Dr. H. Maul, Passauer Neue Presse, Nr 297, vom 27. Dezember 1969.

Verfassungsregelung privater Natur waren. Die hiermit konfrontierte Öffentlichkeit gibt sich - tendenziell gesehen - mit den herkömmlichen Möglichkeiten der Kommunikation durch Information nicht mehr zufrieden. Sie verlangt aktive Kooperation, m. a. W. Mitbestimmung, schon im Entscheidungsbildungsprozeß jenseits der herkömmlichen verfassungsrechtlichen Denkmodelle repräsentativer und plebiszitärer Demokratieverfassungen. " 41)

2. Öffentlichkeit und planende Verwaltung

2.1. Das Münchner Forum:

2.1.1. Die Problematik einer solchen in einem nicht wertenden Sinn als formlos zu bezeichnenden Öffentlichkeit läßt sich z. T. an einem Versuch illustrieren, der in München unter dem Namen " Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen e. V. " seit dem Jahr 1968 läuft. Hier war aus dem Spannungsverhältnis zwischen planender Verwaltung und traditionellem Entscheidungsträger (hier: Stadtrat) einerseits und einer spezifisch am Planungsgeschehen interessierten Öffentlichkeit ein Gremium entstanden, das sich die öffentliche Artikulation planungsrelevanter Fragen zur Aufgabe setzte. Das Forum hat seine Ziele folgendermaßen formuliert:

- a. Das Münchner Forum soll alle Ideen und Anregungen, die für die städtebauliche Entwicklung Münchens und der Region von Bedeutung sind, prüfen, gegebenenfalls fördern und der amtlichen Planung zugänglich machen. Es will eine Vermittlerstelle sein, in der Gedanken engagierter Bürger an die Öffentlichkeit kommen. Es will allen Bürgern die Möglichkeit geben, ihre Vorschläge zur Stadtplanung in die Entscheidung der Verwaltung und des Stadtrates einfließen zu lassen.
- b. Das Münchner Forum will die Stadtplanung durch Information und Diskussion dem Bürger überschaubarer und übersichtlicher machen und ihm damit eine bessere Beurteilung ermöglichen.
Es will Zentrum des öffentlichen Gesprächs sein, in dem umstrittene Projekte diskutiert werden, so daß der Bürger deren Für und Wider erkennt. Letzten Endes geht es bei beiden Zielen darum, den Menschen an der Bestimmung seiner Umwelt zu beteiligen, in der Hoffnung, damit eine befriedigendere Umwelt zu erreichen, Auch der Nichtfachmann, auch der Bürger, der nichts anderes als sein bürgerliches Interesse vertritt, soll sich zum Mitdenken und nach Möglichkeit auch zu aktiver Mitarbeit aufgefordert fühlen. 42)

41) Hubert Abresß, Probleme der Kommunikation und Kooperation zwischen Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit, dargestellt am Beispiel langfristiger Investitionsplanungen, Referat auf dem Seminar " Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Probleme der Kommunikation und Kooperation", veranstaltet vom Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin, 7.-12. Sept. 1969. Manuskript vom Verfasser freundlicherweise zur Verfügung gestellt.

42) Informationen über das Münchner Forum, hrsg. vom Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen (Münchner Forum) e. V., verantwortlich für den Inhalt: Hans Günter Naumann, München o. J. (1969).

Das Forum hat sich zwar die Rechtsform eines eingetragenen Vereins gegeben, diese von vornherein jedoch nur als eine aus rechtlichen Gründen notwendige Hilfskonstruktion verstanden: entscheidend für die Aktivität des Gremiums sollen gerade nicht nur die Vereinsmitglieder sein, sondern die Öffentlichkeit selbst, die durch die Kriterien des " Mitdenkens " und nach Möglichkeit auch der " aktiven Mitarbeit " nicht mehr klar erkennbar eingegrenzt erscheint. Der Verein ist demnach nur eine Art Vehikel zur Herstellung von Öffentlichkeit. Dabei wird vom Vorhandensein eines Aktivierungspotentials in der Bürger - schaft ausgegangen. Die Bürger sollen sowohl kontrollierend wie initiativ auf den Planungsprozeß einwirken, d. h. sich in einer spezifischen Form selbst an ihm beteiligen. M. a. W. soll ein Doppelpes erreicht werden:

- a. Eine Demokratisierung von Planungsentscheidungen durch die erstrebte Kooperation; breiteste Öffentlichkeit - Verwaltung - Stadtrat und
- b. Aktivierung der Verwaltung, indem vorhandene Initiativen und Impulse in unkonventioneller aber geordneter Form auf den Verwaltungsprozeß einwirken.

2.1.2. Bezeichnen wir das Münchner Forum als ein spezifisches Demokratisierungsmodell (d. h. Modellversuch für einen demokratisierten Planungsprozeß), so hängt die Praktikabilität dieses Modells von der Erfüllung zweier Voraussetzungen ab:

2.1.2.1. Funktionieren der Öffentlichkeit:

(1) Information und Artikulation: Da es sich bei allen Entwicklungsplanungen um höchst komplexe Sachverhalte handelt, muß die Öffentlichkeit willens und in der Lage sein, sich die planungsrelevanten Informationen zu beschaffen, sie zu analysieren, sie zu beurteilen und dieses Urteil entsprechend zu artikulieren. Sie muß also in Bezug auf von der Verwaltung vorgelegte bzw. selbst vorgeschlagene Planungen einen Meinungsbildungsprozeß durchlaufen, der von unterschiedlicher Komplexität sein kann und sein wird. Höchste Komplexität dieses Prozesses wird im allgemeinen nicht zu erreichen sein, da ja eine " breiteste Öffentlichkeit " zum größten Teil aus Laien bestehen wird. Erfüllt die Verwaltung ihre Funktion in diesem Modell (siehe 2.1.2.2.), so ist die Erreichung dieser Komplexität auch nicht unbedingt erforderlich. Sie ist in Hinblick auf die Gefahr der Entwicklung zu einem neuen Sachverständigenrat (siehe unten (2) a. auch nicht wünschenswert.

(2) Einschränkung von Öffentlichkeit: Jedem Gremium, auch dem von der Konzeption her offensten, wohnt der Zug zur Exklusivität inne. Beim Münchner Forum sind von der gegenwärtigen Situation aus gesehen im

wesentlichen drei Entwicklungen denkbar:

- a. Sachverständigenrat. Wegen der genannten Komplexität planungsrelevanter Sachverhalte kann die Neigung entstehen, das Münchner Forum zu einem Sachverständigenrat fortzuentwickeln. Damit könnte zwar eine größere Komplexität der eigenen Arbeitsergebnisse erreicht werden. Dies müßte aber zwangsläufig dazu führen, daß ein immer größerer Teil der gewünschten Öffentlichkeit vom Meinungsbildungsprozeß des Forums ausgeschlossen würde.
- b. Interessenverband. Wegen der besonderen Nähe planungsrelevanter Entscheidungen zu den Interessen bestimmter Gruppen der Öffentlichkeit (Bauunternehmer, Architekten, Grundstücksmakler, Städteplaner im Hochschulbereich und in der Wirtschaft u. a.) könnte es zu einem besonders aktiven Arbeitseinsatz solcher Interessenten im Münchner Forum kommen, was schließlich zu einer Majorisierung des "Laienelements" durch die "Professionals" führen könnte. Auch das würde zu einem Verlust von Öffentlichkeit führen. Allerdings darf man dabei nicht übersehen, daß die genannten Gruppen auch Teil der Öffentlichkeit sind. Als solche kann das Münchner Forum auf ihre Teilnahme nicht verzichten. Sie ist sogar wünschenswert als eine Möglichkeit der Offenlegung tatsächlich in der Gesellschaft vorhandener Interessen. Das Forum wird sich in Bezug auf dieses Problem ständig zwischen Scylla und Charybdis bewegen müssen.
- c. Honoratiorensenat. Wegen der besonderen Organisationsform des Münchner Forums⁴³⁾ und dem in der Satzung vorgesehenen komplizierten Delegations-, Wahl- und Kooptationsverfahren für die Mitglieder des Programmausschusses könnte dieser im Lauf der Zeit zu einer Art Honoratiorensenat werden. Dies ist umso eher möglich, als ja in diesem Gremium Öffentlichkeit institutionalisiert d. h. auch eingrenzbar ist. Darüberhinaus ist der Programmausschuß satzungsmäßiges Vereinsorgan mit einer besonderen Nähe zum Vorstand. Deshalb wird man bei Nachwahlen zu diesem Gremium besonders darauf achten müssen, daß die "engagierten Bürger" entsprechend zum Zuge kommen. Dadurch könnte von diesen Mitgliedern her von Wahl zu Wahl einer möglicherweise sich entwickelnden Tendenz zur stärkeren Institutionalisierung und Exklusivität entgegengewirkt werden.

43) Der Verein kennt lt. Satzung neben den Mitgliedern und dem Vorstand einen "Programmausschuß", der im Rahmen der Vereinsaufgabe das zu behandelnde Programm, die zur Behandlung der einzelnen Themen heranzuziehenden Institutionen und Persönlichkeiten sowie die hierfür veranlaßten fachlichen Vorbereitungen von grundsätzlicher Bedeutung bestimmt. Die Mitglieder des Programmausschusses sollen verschiedensten Lebensbereichen angehören (§ 9 der Satzung des Münchner Forums).

2.1.2.2. Funktionieren der Verwaltung

(1) Information und Artikulation:

a. Qualitativ: Um den Kommunikationsprozeß zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung in Gang zu setzen und in Gang zu halten, stellt sich das Problem von Information und Artikulation in Bezug auf die Öffentlichkeit für die Verwaltung in einer besonderen Weise. Zwar informiert die Stadt die Öffentlichkeit über ihre Verwaltungstätigkeit im weitesten Sinne über das Presse- und Informationsamt der Landeshauptstadt. Aber es liegt in der Organisationsform und Zuordnung dieses Amtes, daß Informationen aus dem Bereich der planenden Verwaltungstätigkeit nur unvollständig wenn überhaupt zur Kenntnis dieses Amtes und damit mittelbar der Öffentlichkeit gelangen können. Ein Presse- und Informationsamt im herkömmlichen Sinn (und mit herkömmlicher personeller Besetzung) wäre mit der Übermittlung planungsrelevanter, d. h. sowohl komplexer wie eben weitgehend noch nicht beschlossener Sachverhalte auch überfordert. Die z. Zt. praktizierte Lösung beinhaltet die Übersendung sämtlicher planungsbezogener Beschlußvorlagen der Verwaltung an das Münchner Forum einerseits und Auskünfte der jeweils befaßten behördlichen Stellen auf spezielle Anfragen seitens des Forums andererseits. Problematisch ist hierbei, daß die über Generationen dauernde Abgeschlossenheit der Verwaltungsinstitutionen eine eigene Verwaltungssprache hat entstehen lassen. Das hat dazu geführt, daß die über die Verwaltungstätigkeit an die Öffentlichkeit gelangenden Informationen für den Konsumenten in der Öffentlichkeit zunehmend unverständlich wurden. Wird aber Information nicht verstanden, dann stellt sich in diesem Fall für die Verwaltung die Aufgabe, Information so zu artikulieren, daß in der Öffentlichkeit Verwaltungshandeln nicht nur in seinen Ergebnissen sondern auch in seinen Implikationen einsichtig wird.⁴⁴⁾ Gilt dies für die Verwaltungstätigkeit allgemein, so muß es für die Tätigkeit

44) "Die Routine des täglichen Geschäftsgangs wird dem Beamten zum Naturgegebenen. Änderungen in dem ins Unterbewußtsein abgesackten "festgelegten Verfahren" machen besondere Lernanstrengungen nötig, die man natürlich am liebsten vermeidet. Hinzu kommt, daß der Kult der Spezialisierung den Sachkenner zu der Annahme verleitet, niemand verstehe die Dinge so gut wie er selbst. So braucht man nach seiner Meinung auf Anregungen oder gar Zuerufe von außen wirklich gar nicht hinzuhören. Ebenso wenig hat es Sinn, sich über die Gesamtergebnisse der Verwaltung Gedanken zu machen. Gesamtergebnisse liegen außerhalb der einzelnen Zuständigkeit, und Verantwortung trifft den Beamten doch nur in den Rinnen der Zuständigkeit. Spezialisierung hat weiterhin dem Beamten eine Berufssprache gegeben, die gewohlichen Sterblichen kaum zugänglich ist. Diese Sprache überlebt anscheinend sogar die gründlichen Säuberungsaktionen, die von solchen Meistern des geschriebenen Wortes wie Sir Ernest Gowers in die Wege geleitet worden sind, dessen Leitfaden unter dem Titel "The Complete Plain Words" schon deshalb zu den beachtenswerten Veröffentlichungen gehört, weil er von dem englischen Finanzministerium zur amtlichen Verwendung in Auftrag gegeben war. Allgemein gesprochen sagt es der bürokratischen Denkweise am besten zu, wenn man für das Publikum Verständnis hat und ihm mit Geduld begegnet, ohne aber die Besserwisserei der ja doch völlig ununterrichteten und der Verantwortung durchaus fernen Öffentlichkeit besonders ernst zu nehmen." Fritz Morstein Marx, Einführung in die Bürokratie, Neuwied 1959, S. 206 f. Der Hinweis auf "The Complete Plain Words" von Gowers konnte übrigens zur Anregung dienen, einen ähnlichen Leitfaden für das in der Bundesrepublik mit Kennerschaft verwendete Verwaltungschinesisch zu verfassen.

der planenden Verwaltung und die damit gegebene Komplexität in besonderem Maße gelten. Das Funktionieren des Verwaltungselements im Demokratisierungsmodell Münchner Forum wird also wesentlich bestimmt durch die richtige Artikulation von Informationen über die Tätigkeit der planenden Verwaltung.

- b. Quantitativ: Es ist keine neue Beobachtung, daß durch restriktive Erfüllung der Informationspflicht seitens der Verwaltung Information in vielen Fällen wesentlich inhaltlos wird. Deshalb muß sich die Verwaltung dazu erziehen, zur Herstellung der Kommunikation mit der Öffentlichkeit die Möglichkeiten zur Information im zulässigen Rahmen nicht inhaltend minimal sondern maximal auszuschöpfen. Das bedeutet aber " die Aufgabe des geheimen Kabinettsdenkens. " ⁴⁵⁾

- (2) Unter diesen Bedingungen wird die öffentliche Verwaltung, insbesondere die Planungsverwaltung, zum Kommunikationspartner der Öffentlichkeit. Sie begibt sich insoweit ihrer institutionellen hoheitlich geprägten Exklusivität und beteiligt sich an dem notwendigen Prozeß der Herstellung von Öffentlichkeit, als Voraussetzung der Arbeitsfähigkeit des Demokratisierungsmodells Münchner Forum.

2.2. Arbeitskreis Altstadttring Nord-Ost :

Vor diesem Hintergrund mag ein weiteres Beispiel aufschlußreich für das Verhältnis von planender Verwaltung und Öffentlichkeit sein: der sogenannte "Arbeitskreis Altstadttring Nord-Ost", der sich mit der städtebaulichen Gestaltung der Bereiche entlang dem Altstadttring zwischen Isartorplatz und Prinzregentenstraße in der Landeshauptstadt München befaßt. ⁴⁶⁾

- 2.2.1. Ausgangspunkt für die Gründung des Arbeitskreises war die Überlegung, daß die städtebauliche Gestaltung entlang dem Altstadttring zwischen Isartorplatz und Prinzregentenstraße nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden sollte, sondern daß die Stadt in diesen Bereichen zu den bei Aufstellung des Bebauungsplanes aufgeworfenen Vorfragen wie sinnvolle Bodenordnung, richtige Nutzungs- und Funktionsstruktur, zweckmäßige Gestaltung der Bebauung und gemeinverträgliche Aktivierung des städtischen Grundeigentums, allgemein verständliche Zielvorstellungen entwickeln muß. ⁴⁷⁾

- 2.2.2. Während von Anfang an daran gedacht war, an dem sich diesen Fragen stellenden Arbeitskreis nicht nur die betroffenen städtischen Referate sondern auch die interessierten Kammern und Verbände bzw. die betroffenen Grund-

45) Hubert Ahreß, a. a. O., S. 15

46) Zu Gründung, Aufgaben, Arbeitsweise und bisherigen Ergebnissen des Arbeitskreises siehe Anhang II der Dokumentation

47) Vgl. Anhang II der Dokumentation, Arbeitskreis Altstadttring Nord-Ost, Teil A, S. 51 ff..

stückseigentümer zu beteiligen, wurde sehr bald klar, daß diese Form der Beteiligung der Öffentlichkeit am städtischen Planungsgeschehen nicht ausreichend sein würde. Wollte man wirklich versuchen, " am Beispiel des Problems Altstadttring Nord-Ost neue Verfahren und Modelle der Entwicklung alternativer Gestaltungs- und Planungskonzeptionen unter aktiver Einschaltung der Öffentlichkeit zu entwickeln, " ⁴⁸⁾ so mußte man auch in diesem Fall den Begriff der Öffentlichkeit über seinen traditionellen Umfang hinaus erweitern. Zunächst geschah das durch die Aufnahme zweier " Verfahrensbegleiter für die Einschaltung der Öffentlichkeit " ⁴⁹⁾ Der Arbeitskreis kam im Zuge seiner Arbeit und wegen der intensiven Beschäftigung mit den Verhältnissen im vorliegenden Planungsbereich zu der Anschauung, " daß unter der Öffentlichkeit nicht nur die Fachverbände, die organisierten, wirtschaftlichen und politisch bedeutsamen Interessengruppen verstanden werden können, vielmehr auch die wesentlich größere Öffentlichkeit der nicht organisierten und auch in der Formulierung ihrer Interessen nicht geübten Gruppen. " Gemeint waren also die Bürger in ihrer vielfältigsten Interessenerstreckung wie z. B. Mieter, alte Menschen, Schüler, Fußgänger, Einkäufer usw. ⁵⁰⁾

2.2.3. Kommt es aber zur Formulierung von Interessen solcher Gruppen und ihrer Einwirkung auf den Planungsprozeß, so wird dieser zunächst komplizierter, weil etwaige Interessengegensätze - seien sie zwischen Verwaltung und einer im herkömmlichen Sinn verstandenen Öffentlichkeit, seien sie zwischen verschiedenen Gruppen dieser Öffentlichkeit oder seien sie zwischen verschiedenen Zweigen der Verwaltung selbst - vielschichtiger und schwerer faßbar werden können. Vor allem kann auch der Interessencharakter neuartig sein. Soweit ein Interessenausgleich möglich ist, stellen sich also im Kooperationsverfahren auch für die Verwaltung zunächst schwierigere Aufgaben. Im Rahmen unseres Beispiels sei nur auf die Tatsache hingewiesen, daß das Auftauchen neuer Gesichtspunkte und neuer Interessen natürlich auch auf Art und Zeit in der Behandlung laufender Baugesuche nicht ohne Wirkung bleiben konnten und

48) a. a. O.

49) Die Aufgaben der Verfahrensbegleiter sind insbesondere:

- a. kritische Beobachtung und Begleitung des Verfahrens, das vom Arbeitskreis " Altstadttring Nord-Ost " entwickelt und durchgeführt wird;
- b. ständige Kontaktvermittlung zwischen dem Arbeitskreis und der Öffentlichkeit, insbesondere dem Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen, mit dem Ziel, das Verfahren des Arbeitskreises der Öffentlichkeit transparent zu machen und allenfalls in der Öffentlichkeit zur Diskussion zu stellen, bzw. Anregungen aus der Öffentlichkeit in die Verfahrensgestaltung einzubringen;
- c. ständige Kontaktvermittlung zwischen dem Arbeitskreis und Interessenvertretern (z. B. Einzelhandelsverband, Industrie- und Handelskammer, Hotel- und Gaststättenverband, Grundstückseigentümer u. a.) mit dem Ziel, die frühzeitige Einbeziehung von Anregungen aus diesem Bereich in die Verfahrensgestaltung zu ermöglichen und die Interessenten mit dem Verfahren des Arbeitskreises vertraut zu machen.

50) S. Anhang II der Dokumentation, Arbeitskreis Altstadttring Nord-Ost, Teil A, S. 51 ff. Zu der Frage, wie die Öffentlichkeit im einzelnen angesprochen werden soll, a. a. O., Teil F, S. 103 ff.

daß zudem dadurch rechtliche Schwierigkeiten ausgelöst werden können, denen sich die Verwaltung nicht gern aussetzen wird. Wo sie entstehen, wird es im besonderen Maße auf die Fähigkeit der Verwaltung ankommen, mit den von den u. U. geänderten Planungsvorstellungen Betroffenen zu verhandeln, um nach Möglichkeit einen Abgleich der Interessen (bzw. eine Lösung von Interessenkonflikten) herbeizuführen. Sie wird dabei nicht immer erfolgreich sein.

In diesen Fällen muß die politische Instanz tätig werden.

2.2.4. Stellt man die Frage nach dem Wirkungsgrad dieser Einrichtung, so wird man unter den gegebenen Verhältnissen zunächst noch zu keinem uneingeschränkt positiven Urteil kommen. Zweifellos ist es dem Arbeitskreis in seiner bisherigen Tätigkeit nur in Ansätzen gelungen, das Problembewußtsein innerhalb und außerhalb der Verwaltung für die in Mitte liegenden Fragen zu wecken und zu verstärken. Die Initiativen der Betroffenen im Planungsgebiet haben - teilweise organisiert - zu Lösungsvorschlägen geführt, so daß auch die politischen Parteien in den Planungsprozeß gezielt unmittelbar eingreifen. Damit ist noch keine inhaltliche Änderung der Planung im vorliegenden Bereich verbunden. Dazu müssen eine Reihe weiterer Voraussetzungen geschaffen werden. Es seien nur die wichtigsten genannt:

2.2.4.1. Die Diskussionen im Arbeitskreis können auf Dauer nur fruchtbringend sein, wenn sie ständig durch neue Informationen über Verhältnisse und Entwicklungen im Planungsbereich genährt werden. Damit sind allerdings Informationen von einiger Komplexität und Aussagekraft gemeint. Solche Informationen liegen nicht einfach vor. Sie müssen in den meisten Fällen von der Erstellung des notwendigen Datenmaterials bis zur Analyse mit erheblichem Arbeitsaufwand gefunden und aufbereitet werden. Wer aber leistet diese Arbeit? Sowohl die Vertreter der Öffentlichkeit wie der Verwaltung im Arbeitskreis sind durch anderweitige berufliche Beanspruchung voll ausgelastet. Ihre Tätigkeit im Arbeitskreis ist eine zusätzliche Belastung. Die von der Aufgabenstellung des Arbeitskreises her geforderten umfangreichen und schwierigen Arbeiten können auf diese Weise nicht geleistet werden. Offensichtlich bedarf es zur Erfüllung dieser Aufgaben eines zusätzlichen Arbeitskräftepotentials.

2.2.4.2. Damit im Zusammenhang steht die Frage der Finanzierung. Nicht nur für die notwendigen Untersuchungen sondern auch für die Umsetzung der Erkenntnisse des Arbeitskreises in allgemein öffentliche und verständliche Informa-

tion (als Katalysator einer die Bezeichnung " öffentlich " verdienenden Beteiligung breiterer Kreise) sind Geldmittel nötig, die in den herkömmlichen Haushaltsansätzen und -positionen nicht enthalten sind. Das Münchner Forum wird sich zwar im Fall Altstadtring Nord-Ost an der Umsetzung der von den Planern erarbeiteten Expertisen in die öffentliche Diskussion mit einem Betrag von 50.000, -- DM beteiligen. Arbeiten, die im Bereich der Verwaltung selbst für den Arbeitskreis zu leisten sind, finden dadurch aber keine Deckung. Es wird also bei der Gestaltung künftiger Haushalte darauf ankommen, für die spezifischen Erfordernisse dieses Arbeitskreises bzw. ähnlicher Arbeitsgremien eigene Ansätze auszubringen. Auch der größte Idealismus der am Arbeitskreis Beteiligten wird - eine rationelle Arbeitsweise vorausgesetzt - den Satz nicht entkräften, daß zusätzliche Arbeit auch zusätzliches Geld kostet.

- 2.2.4.3. Sind Arbeitskräftepotential und zusätzliche Geldmittel für die Wirksamkeit des Arbeitskreises auch wichtige Probleme, so wird ihre positive Lösung dennoch nichts erbringen, wenn nicht ein Drittes hinzukommt : nämlich die Bereitschaft der Verwaltung, sich diesem Kooperationsprozeß in großer Breite zu öffnen. Wie bereits oben erwähnt ⁵¹⁾ besteht ja traditionell die Gefahr, daß sich zwischen Teilen der Verwaltung und bestimmten organisierten Interessengruppen der Öffentlichkeit eine Klientelbeziehung herstellt. Folgt die Verwaltung dem spezifischen Interessendruck der etablierten " Vertreter der Öffentlichkeit ", so wird sie im allgemeinen ungestört arbeiten können. Sie kann notfalls - durchaus auch im Innenverhältnis zu anderen Verwaltungszweigen - mit entsprechender Rückendeckung durch ihre Klientel rechnen. So ist es verständlich, wenn sich auch im Planungsbereich diejenigen leichter durchsetzen, die in der Lage sind, ihre Interessen zu formulieren und mit Hilfe ihrer Organisationen die Präsentation dieser Interessen mit erfolgversprechendem Gewicht vorzunehmen.

Insoweit handelt es sich im Kern um ein Problem gesellschaftlicher Macht und deren Einwirkung auf die Verwaltung. Treten nun plötzlich neue und berechnete Interessen von Gruppen auf, die bisher im Spannungsfeld zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung nicht erkennbar und wirksam vertreten waren, so stellt sich sofort die Frage an die Verwaltung, ob sie diese Interessen auch dann in ihre Planungen aufnehmen will, wenn sie zusätzlich Zeit und Geld dafür aufwenden muß, daß sie wirklich artikuliert werden und wenn sie am Ende sogar den Interessen ihrer herkömmlichen Ver-

51) Siehe S. 13

handlungspartner (Klientel) widersprechen. Fühlt sich die Verwaltung dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet, so wird sie kaum anders handeln und sich der dann wohl zwangshäufig ergebenden Auseinandersetzung nicht entziehen können. Es ist dies aber die Frage, die im gegenwärtigen Stadium an den Arbeitskreis Altstadttring Nord-Ost gestellt wird. Eine Antwort darauf wurde noch nicht gegeben.

3. Effizienz

Ist die Öffentlichkeit der "Kunde" der Dienstleistungsverwaltung und ist eine durch Planung betroffene und an ihr interessierte Öffentlichkeit Partner der planenden Verwaltung, dann wird man erwarten dürfen, daß ein so tiefgreifender Strukturwandel der Öffentlichkeit, wie er sich im Übergang von der bürgerlichen zur sozialstaatlichen Öffentlichkeit darstellt, auch entsprechende Rückwirkungen auf die Verwaltung zeitigt. Will man dieser Entwicklung nur negative Aspekte abgewinnen, so wird es im gegenwärtigen Stadium leicht sein, wegen des sog. "Hineinregierens der Öffentlichkeit in die Verwaltung" von einem Effizienzverlust im Verwaltungshandeln zu sprechen. ⁵²⁾

Betrachtet man aber die Aufgabenstellung und die Problematik der planenden Verwaltung als unterschieden von denen der Vollzugs- und Weisungsverwaltung, dann wird man diesem Urteil nicht zustimmen können. Denn bei der planenden Verwaltung handelt es sich um einen neuen Bereich der seine spezifischen Effizienzprobleme erst zu lösen hat. Schon deshalb kann hier nicht von einem Effizienzverlust gesprochen werden. Soviel lehrt aber auch schon die kurze Erfahrung, daß Effizienzprobleme im Planungsverfahren der öffentlichen Verwaltung gerade dann kritisch werden, wenn die Planung ohne befriedigende Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt wurde. Für München etwa sind die Auseinandersetzungen um die Untertunnelung des Prinz-Carl-Palais, die Zentrumsplanung von Perlach und, sich soeben neu belebend, die Funktion des Altstadttrings Lehrbeispiele dafür, wie Effizienz im öffentlichen Planungsverfahren gerade durch die Nichtbeteiligung der breiten Öffentlichkeit gefährdet wird. Wird aber seitens der Öffentlichkeit wie seitens der Verwaltung versucht, ' funktionsfähig ' in dem oben (III, 2.1.2.)beschriebenen Sinn zu werden bzw. zu bleiben, d. h. zwischen beiden Bereichen durch ausreichende Information und angemessene Artikulation Kommunikation herzustellen und Öffentlichkeit zu erhalten, dann ist damit zu rechnen, daß für den Planungsprozeß kein Effizienzverlust sondern ein Effizienzgewinn auftreten wird. Gerade für diese Fragen wird jedoch ein längerer Lernprozeß erforderlich sein.

⁵²⁾ In diesem Sinne: Fritz Morstein Marx, Öffentliche Verwaltung als Sozialfaktor, in: Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, Köln, Berlin, usw. 1968, S. 12.

Darüberhinaus erhebt sich die Frage, ob ein Effizienzverständnis, das die Ausführung eines bestimmten Projekts in möglichst kurzer Zeit unter optimalem Einsatz minimaler Mittel und unter Beteiligung möglichst weniger und nicht möglichst vieler beinhaltet, im Planungsbereich sinnvoll sein kann. D. h., die Notwendigkeit, Öffentlichkeit in der Planungsphase zu beteiligen, sollte nicht nur aufgrund der gemachten Erfahrung und zur Vermeidung weiteren Ärgers erkannt werden. Denn sicherlich muß die Frage nach der Effizienz von Planung auch im Hinblick auf die Notwendigkeit der ' Erhaltung des sozialen Pluralismus ' gesehen werden. ⁵³⁾

IV. Demokratisierung wegen Politisierung

Hält man die Charakterisierung der Entwicklung von der unpolitischen Verwaltung zur politischen Verwaltungsführung im wesentlichen für richtig(s. o., II, 3.) so wird sich daraus die Forderung nach spezifischer Demokratisierung des Bereiches der planenden Verwaltung ergeben. Sie scheint besonders auch deshalb geboten, weil Planung sich in zunehmendem Maß der rechtlichen Nachprüfbarkeit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren entzieht. ⁵⁴⁾

Im folgenden seien kategorisch drei Möglichkeiten für die Verwirklichung dieser Forderung im Planungsbereich vorgestellt:

1. Demokratisierung durch Funktionsausweitung politischer Gremien im Rahmen der Repräsentativverfassung

In Erkenntnis der Schwierigkeiten, denen sich parlamentarische Gremien bei der Erfüllung der Aufgabe gegenübersehen, Verwaltungshandeln zu

- 53) Dazu Peter Dienel, Der soziale Pluralismus als planerisches Problem, in: Stadt - Region - Land, Schriftenreihe des Instituts für Stadtbauwesen, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, Nr. 8, hrsg. Direktor A. Mäcke, Aachen 1969, S. 34 : " Bei der Nennung einiger Funktionen des sozialen Pluralismus sind bereits Gründe für seine Aufrechterhaltung mit aufgeführt worden. Lassen Sie mich die Aufzählung hier erweitern:
- Ein System bedarf, wenn es unter komplexen Umweltbedingungen überleben will, einer gewissen internen Komplexität. Das gilt auch für Gesellschaften.
 - Die wirtschaftliche und technologische Entwicklung ermöglicht eine immer zentralisiertere soziale Kontrolle. Damit erhöht sich die Chance katastrophaler Auswirkung von Fehlern. Dieses Risiko läßt sich nur durch eine Differenzierung in Teilsysteme verhindern.
 - Die Erhaltung des sozialen Pluralismus ist eine sinnvolle Vorleistung zugunsten kommender Generationen, die möglicherweise ihre Probleme anders sehen als wir, und die es nicht gutheißen können, daß ihre Wahlfreiheit durch uns bereits heute eingeschränkt wird.
 - Die Grundordnungen der westlichen Demokratien erfordern mit den Rechten, die sie dem einzelnen einräumen, die Erhaltung des sozialen Pluralismus. ", sowie
- ders., Raumordnung als Resultat politischer Partizipation, in : Grundlagen der Planung, hrsg. Göderitz/Habrkost Jelpke/Lagershausen/Mecke/Zimmermann, Veröffentlichungen des Seminars für Planungswesen der Technischen Universität Braunschweig, Heft 5, Okt. 1969, S. 19: " Die Vervielfachung der Funktionsmöglichkeiten führt qualitativ zu einer Erweiterung des politischen Bereichs. Es gibt mehr Ansatzpunkte zur Artikulation von Interessen. Staaten haben es heute innen- wie außenpolitisch vielfach mit der Frage zu tun, wieviel soziale Substanz sie fest in bestimmten Situationen investiert haben, wieviel Fahrt sie sozusagen in einer gewissen Richtung aufgenommen haben und wie groß daher ihr Wendekreis ist, wenn es gilt, neue Ziele anzusteuern. Monolithisch konstruierte staatliche Gebilde erscheinen dabei weniger anpassungsfähig als pluralistisch verfaßte. Die entsprechende Effizienz eines demokratisch geordneten Staates wird durch die vermehrte Mitarbeit vieler einzelner gesteigert. Es darf daher als Nebeneffekt einer demokratisch organisierten politischen Partizipation in der Raumordnung gelten, daß sie dem Gesamtsystem zu einer größeren Anpassungsfähigkeit verhilft und damit langfristig seine Überlebens - chancen erhöht. "

- 54) Zur Frage der Justiziabilität des Plans vgl. die Berichte von Max Imboden und Klaus Obermayer, VVDStRL, 18 1960, S. 113 ff. (Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut), das Urteil des BVerwG vom 10. 6. 1960 (DVBl 1960, 803) sowie die diesbezüglichen Bemerkungen bei Fritz Gygi, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Planung II, Begriff und Institut des Plans, Baden-Baden 1966, S. 140 - 142; Hans Peter Ipsen, Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Planung I, Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965, Randziffer 77, S. 56 f. und Manfred Löwisch, Die Ausrichtung der tariflichen Lohnfestsetzung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht - Ein Beitrag zum Spannungsverhältnis von Tarifautonomie und Staatsintervention, RdA 1969, S. 136.

kontrollieren, wurde in verschiedenen Bereichen versucht, die "lateralen parlamentarischen Kontrollen" ⁵⁵⁾ auszubauen. Die Geschäftsordnung der Landeshauptstadt München kennt demgemäß das Institut der "Korreferenten" und "Verwaltungsbeiräte", die "die wechselseitigen Beziehungen zwischen dem Stadtrat und der Verwaltung zum Wohle der Bevölkerung fördern" sollen. ⁵⁶⁾

Diese im Ansatz richtigen Organe werden allerdings in ihrer Wirksamkeit solange erheblich eingeschränkt bleiben müssen, als insbesondere das Problem der Arbeitsüberlastung der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder und ihre daraus zwangsläufig folgende mangelhafte Informiertheit nicht gelöst wird. Ähnliches gilt für den in München praktizierten Versuch, die Mitglieder der Stadtratsfraktionen informell zu gemeinsamen Sitzungen mit Gremien der planenden Verwaltung einzuladen. Wenn gleich perfekte Lösungen auf diesem Weg in naher Zukunft nicht zu erwarten sind, so wird doch die konsequente Verfolgung dieser Ansätze zu einer schrittweisen Verbesserung der jetzigen Situation führen können. Auch in diesem Fall ist ein gegenseitiger Lernprozeß vonnöten.

2. Demokratisierung mit Hilfe des korrelativen Führungsmodells für die planende Verwaltung

Begreift man Planung - etwa am Beispiel der Raumplanung - als einen politischen Prozeß, an dem die planende Verwaltung erheblich beteiligt ist und unterscheidet man im Planungsprozeß zwischen der Vorbereitungs- und Entscheidungsphase einerseits und der Vollzugsphase andererseits ⁵⁷⁾, so wird man insbesondere die Vorbereitungs- und Entscheidungsphase in Hinblick auf eine mögliche Demokratisierung untersuchen müssen.

Grauhan sieht für die Vorbereitungsphase drei wesentliche Strukturmerkmale:

- (1) Die Schaffung von Initiativzentren, von denen Programmansätze ausgehen,
- (2) die Institutionalisierung von Auseinandersetzungsprozessen in den Verwaltungsapparaten, um eine Profilierung und Klärung der gegebenen Handlungsalternativen zu erreichen, die dann zur Auswahl dem politischen Gremium vorgelegt werden müssen und
- (3) die Gewährleistung eines Rückkoppelungsprozesses ⁵⁸⁾ mit dem Arbeitsstrang der Ausführungsverwaltung

55) Rolf-Richard Grauhan, Zur Struktur der planenden Verwaltung, a. a. O. S. 137.

56) § 13 der Geschäftsordnung der Landeshauptstadt München. Weitere Beispiele s. § 72 der Hessischen GO, der dem Magistrat die Möglichkeit gibt, "zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge Kommissionen (Deputationen)" zu bilden, denen u. a. auch "Sachkundige Bürger" angehören, sowie das Institut des "Pflegers" gem. § 46 der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Karlsruhe.)

57) Rolf-Richard Grauhan, a. a. O., S. 135.

58) Rolf-Richard Grauhan, a. a. O. S. 136.

Mit dem Versuch der Durchsetzung eines solchermaßen bestimmten Modells der Vorbereitungsphase muß allerdings eine Reorganisation der Verwaltung insoweit sie plant einhergehen. Die hierarchisch gegliederte Vollzugsverwaltung kann die hier geforderte Erarbeitung von Entscheidungsalternativen für die letztliche Beschlußfassung durch die politischen Gremien nicht leisten. Diese bleiben " auf die Kreativität der Organisationsangehörigen angewiesen, und diese läßt sich nicht durch Weisung erzwingen. " ⁵⁹⁾

Die Erfahrung lehrt im Gegenteil, daß die Einzwängung der planenden Verwaltung in die hierarchische Weisungsstruktur die " Kreativität der Organisationsangehörigen "entscheidend behindert. Denn es ist eben ein reiner Glücksfall, ob eine an bestimmter Stelle der Verwaltung ausgearbeitete Entwicklungsvorstellung tatsächlich bis zur politischen Spitze der Verwaltung vordringt. Nach der Praxis der Ausscheidung von Alternativen noch im Schoß der Verwaltung wird von vielen möglichen Alternativen letztlich nur noch ein Vorschlag zur Kenntnis der politischen Spitze gelangen. Niemand wird sich aber auf die Dauer der Mühe einer kreativen und initiativen Tätigkeit unterziehen, wenn nur eine geringe Chance besteht, daß die Ergebnisse seiner Arbeit auch " nach oben " durchdringen. Man wird im Gegenteil eher bemüht sein, die Meinung des jeweils Vorgesetzten in Bezug auf die möglicherweise gewünschte Lösung eines Planungsproblems zu erforschen, um die eigenen Vorstellungen damit zu harmonisieren. Das erspart Mühe und Ärger und verbessert darüber hinaus das Verhältnis zum Vorgesetzten. Es macht allerdings auch Planung sinnlos, denn diese kann niemals auf der Grundlage der Vorstellung einer prästabilierten Harmonie die Qualität einer " rationalen Strategie " ⁶⁰⁾ annehmen, sie erhält diese Qualität vielmehr von der Aufnahme möglichst vieler tatsächlicher oder denkbarer Kontroverspunkte in die Auseinandersetzung: " Alternativen werden erfunden und geklärt, indem Mitarbeiter der Ansicht ihres Chefs widersprechen. Die organisatorische Bewältigung der Vorbereitungsfunktion verlangt eine zur hierarchischen Gliederung parallele Reorganisation des Verwaltungsapparates als System von Gremien, die die zur politischen Auswahl vorzulegenden Alternativen zu erarbeiten haben. Danach treten in Vorbereitungsangelegenheiten wie für Ermessensentscheidungen die Mitarbeiter mit ihrem Chef zu einem Gremium zusammen, in dem die innovationsfördernden Prinzipien des Widerspruchsrechts und des Minderheitenschutzes Geltung besitzen müssen. Der Chef ist dann nicht mehr als ein Teamleiter, der die erarbeiteten Alternativen, auch die persönlich von ihm nicht gebilligten, zur politischen Entscheidung vorzulegen hat. Das Prinzip des Mehrheitsentscheids gilt in

59) Rolf-Richard Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, PVS 1969, S. 280.

60) s. dazu Hans-Joachim Arndt, Der Plan als Organisationsfigur und die strategische Planung, PVS 1968, S. 184.

Vorbereitungsangelegenheiten nicht, da die Verwaltung insoweit selbst nichts zu entscheiden, sondern nur Entscheidungen vorzubereiten hat." ⁶¹⁾ Dies ist im wesentlichen die Beschreibung des Versuchs, der von der Landeshauptstadt München im Direktorium- Investitionsplanungs- und Olympiaamt mit der Gruppe Stadtforschung und Stadtentwicklung begonnen wurde. Er müßte allerdings in weitere Bereiche der planenden Verwaltung hinein strukturändernd fortgesetzt werden, einmal zur weiteren Vermehrung von Initiativzentren in der Verwaltungsorganisation, zum andern zur Vergrößerung des Alternativpotentials als Grundlage rationaler Entscheidungen seitens des zuständigen politischen Gremiums und, last not least, zur Herstellung der notwendigen Homogenität der Verwaltungsstruktur im Bereich der Planung. Letzteres müßte schon deshalb geschehen, um zu vermeiden, daß politische Verwaltungsführung und hierarchische Verwaltungsführung ständig miteinander in Konflikt geraten, statt parallel nebeneinander und funktional aufeinander bezogen ihre spezifischen Aufgaben zu erfüllen. Im übrigen würde die Reorganisation der planenden Verwaltung in diesem dem Planungsprozeß adäquaten Sinne nicht nur die hier notwendige verwaltungsinterne Demokratisierung bringen sondern auch das politische Beschlußgremium wieder in seine entscheidende und kontrollierende Position rücken, die es heute im Bezug auf Planungsentscheidungen kaum mehr wahrnehmen kann. Die Verwaltung andererseits könnte die ihr übergebenen Planungsaufgaben in der Vorbereitungsphase mit breiterer Legitimation und wirksamerer Kontrolle erfüllen. Sind aber diese beiden Komponenten für einen demokratisierten Planungsprozeß im Bereich der Verwaltung gegeben, so erhält sie weitere Legitimation zur Wahrnehmung einer für die Planung im Sinne einer rationalen Strategie bedeutsamen Aufgabe: nämlich für die Kooperation der Verwaltung mit der Öffentlichkeit.

3. Demokratisierung durch Kooperation

3.1. Wir haben oben (III, 1) eine " aktive Kooperation " zwischen Öffentlichkeit und Entscheidungsträger zugunsten einer Demokratisierung des Planungsprozesses gefordert. Diese Kooperation wird heute etwa im Bereich der Wirtschaftsplanung zwar immer noch kritisiert aber eben doch häufig praktiziert. Manfred Löwisch beschreibt diese Entwicklung zutreffend, wenn er sagt, " daß überall, wo sich ein Staat freiheitlicher Prägung der Wirtschaftsplanung anzunehmen beginnt, ein solcher Zug zur Kooperation mit den Wirtschaftssubjekten auftritt: Will der Staat über bloße punktuelle Einflußnahmen hinaus auf

61) Rolf-Richard Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, PVS 1969, S. 281.

den Wirtschaftsprozeß einwirken, so muß er in erster Linie das Verhalten der an einem Markt beteiligten Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen suchen. Das aber kann mit den traditionellen Mitteln hoheitlicher Verwaltung allein nicht geleistet werden. " 62) Ipsen sieht in der Kooperation ein Instrument der Demokratisierung von Planungsprozessen. 63)

Ähnliches wird mit entsprechenden Modifikationen auch für andere Planungsbereiche gelten dürfen. Es wurde ja auch bereits versucht zu zeigen, wie der sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in der Verwaltung vor sich gehende Strukturwandel die beiden Bereiche so aufeinander zuordnet, daß Kooperation als das geeignete Mittel zwar jeweils spezifischer aber doch gemeinsamer Beteiligung an der Gestaltung des Planungsprozesses sich geradezu anbietet. Insofern ist Kooperation die planungsbezogene Handlungsweise von Öffentlichkeit und Verwaltung, die der Kommunikation zwischen beiden Bereichen auf Grund von Information und Artikulation als notwendige Ergänzung folgt. Geschieht dies aber, dann muß sie nach dem Gesagten sowohl der Rationalisierung wie der Demokratisierung von Planungsprozessen dienen.

- 3.2. Im Bereich der Landeshauptstadt München wird diese Kooperation zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit bereits auf verschiedenen Gebieten praktiziert. Hier seien als Beispiele nur das bereits beschriebene Demokratisierungsmodell Münchner Forum, die die Öffentlichkeit beteiligenden städtischen Arbeitskreise (etwa " Altstadttring Nordost " und " Fußgängerzone ") oder die insbesondere vom Direktorium Investitionsplanungs- und Olympiaamt, Gruppe Stadtforschung und Stadtentwicklung, betriebene Kooperation mit der Forschung genannt. Die hierbei sich u. U. ergebende Rechtsproblematik wurde andeutungsweise bereits erwähnt. Sie dürfte im übrigen lösbar sein. 64)

Ein anderes Problem scheint in der Praxis schwieriger zu sein: nämlich die Offenhaltung des Kooperationsverfahrens nach beiden Seiten, d. h. die Abwendung der latenten Gefahr einer Institutionalisierung von Kooperation. Das gilt zunächst für die Institutionalisierung

62) Manfred Löwisch, Die Ausrichtung der tariflichen Lohnfestsetzung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, RdA 1969, S. 135. Zur Rechtsproblematik der Kooperation vgl. insbesondere die Artikel von Hans Peter Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, und Fritz Gygi, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, beide in Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Planung II, Begriff und Institut des Plans, Baden-Baden 1966, sowie demnächst Michael Krautzberger, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private. Zum Begriff des staatlichen Bereichs, § 5 B II.

63) Durch die Beteiligung von Verbänden insbesondere an der wirtschaftspolitischen Willensbildung " eröffnete sich eine über den geltenden Verfassungsrahmen hinausgehende zusätzliche Möglichkeit eines zweiten Weges demokratischer Legitimation solcher Planungsentscheidungen, die nicht selbst die Gestalt gesetzlicher Verabschiedung erfahren. " Hans Peter Ipsen, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 24, S. 104.

64) Diese Meinung vertritt letztlich sogar Ernst Forsthoff, Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden 1968, S. 21 ff. in einem ansonsten wegen der mit der Planung entstehenden rechtlichen Schwierigkeiten sehr kritischen Artikel.

der Kooperationspartner. In der Verständigung zwischen der Verwaltung und der in Verbänden institutionalisierten Teilöffentlichkeit haben letztere gegenüber der oben beschriebenen "formlosen" Öffentlichkeit etwa des Münchner Forums herkömmlich einen besseren Stand. Die Verwaltung tut sich naturgemäß in der Verhandlung mit klar abgrenzbaren Gruppen leichter als mit einer Öffentlichkeit, die für sie nicht recht greifbar ist. Nicht zuletzt deshalb wird im Forum immer wieder der Wunsch nach einer Institutionalisierung der Forumsöffentlichkeit laut. Die damit verbundenen Nachteile wurden (s. oben III, 2. 1. 2. 1. S. 25 f) bereits beschrieben. Darüber hinaus wird auch die Tendenz zur Institutionalisierung des Verfahrens sichtbar, was schließlich von der Freiwilligkeit der Kooperation zum Kooperationszwang führen und damit die für die Demokratisierung des Planungsprozesses so notwendige Öffentlichkeit zwangsläufig wieder ausschließen müßte. Der Vorzug der in einem offenen Kooperationsverfahren liegenden Dynamik ginge damit bald wieder verloren.

Der Nachteil dieses Systems liegt für die Verwaltung in der zunächst beunruhigenden Möglichkeit ständig wechselnder Kooperationspartner seitens der Öffentlichkeit. Man darf aber wohl damit rechnen, daß auf längere Frist gesehen sich in der Praxis des Verfahrens auch aus der formlosen Öffentlichkeit ein überschaubarer Kreis von Verhandlungspartnern herauskristallieren wird. Man mag hier einwenden, daß eine solche Entwicklung dann doch wieder einer Institutionalisierung gleichkomme. Tatsächlich besteht aber ein wesentlicher Unterschied zwischen der praktischen Handhabung eines Verfahrens freiwilliger Kooperation und seiner rechtlichen Institutionalisierung.

- 3.3. Entscheidend für die Fragestellung unseres Themas ist für die politische Planungsverwaltung letztlich der Gesichtspunkt, daß sie mit der rechtzeitig in der Vorbereitungsphase der Planung einsetzenden Kooperation mit der Öffentlichkeit eine breitere Legitimation für ihr Handeln erhält. Insofern wirkt Kooperation legitimierend und kontrollierend seitens der Öffentlichkeit und zwar zu einem Zeitpunkt, wo das im Hinblick auf zu fällende Entscheidungen noch sinnvoll erscheint. Kooperation gibt aber auch Legitimation für das interne Planungshandeln der Verwaltung, weil sie Anregungen und Kritik der Öffentlichkeit auf die Tätigkeit der planenden Verwaltung einwirken läßt, bevor die politische Letztentscheidung fällt, d. h. im Planungsstrang der Verwaltung sind die Vorlagen der Organisationsangehörigen auch gegenüber der politischen Spitze besser legitimiert. Insofern ist Kooperation auch die demokratische verfahren -

rensmäßige Entsprechung für die dargestellte Struktur der politischen Planungsverwaltung. Demokratische Struktur und Kooperationsfähigkeit der planenden Verwaltung ergänzen sich gegenseitig.

V. Erzwingbarkeit und Freiwilligkeit

Man mag gegen die in der vorstehenden Abhandlung dargestellten Gedankengänge einwenden, daß die mit den modernen sozialstaatlichen Entwicklungen zur Verwirklichung anstehenden Änderungen in der Organisations-, Denk- und Handlungsstruktur der Verwaltung letztlich nicht erzwingbar sind. Der Einwand ist richtig, solange grundlegende Änderungen bezüglich der Stellung der Verwaltung im Staatsganzen auf verfassungsrechtlichem Wege nicht ernsthaft erwogen werden. Das ist gegenwärtig nicht der Fall. Damit bleibt für die Durchsetzbarkeit der hier vorgeschlagenen Wandlungen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten nur das Mittel der Freiwilligkeit auf Grund von Einsicht. Sie kann von einem beispielhaften Verhalten der politischen Spitze der Verwaltung erleichtert werden. Sie wird sich aber auch aus einer Beobachtung der in der Öffentlichkeit stattfindenden und stattfindenden Wandlungen ergeben müssen, wenn die Verwaltung, insbesondere die planende Verwaltung, auch in Zukunft ihren Verfassungsauftrag erfüllen will.⁶⁵⁾ Der in der Öffentlichkeit zunehmende Vertrauensschwund bezüglich der Effizienz und der demokratischen Legitimation der Verwaltung ist unübersehbar. Dieser Vertrauensschwund ist objektiv generell und subjektiv sicher partiell gerechtfertigt. Objektiv, insoweit die geschilderten Wandlungen vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Rechtsstaat sowohl die Stellung der öffentlichen Verwaltung im Staat, wie, gleichlaufend damit, ihre Funktion verändert haben; subjektiv, insofern einzelne Angehörige der Verwaltung diese Wandlungen und die daraus für ihre Aufgabe und ihre Funktion sich ergebenden Folgen nicht erkannt haben oder sich dagegen stellen. Es kann nicht angehen, daß der jetzige, allgemein als unbefriedigend erkannte Zustand durch mangelnde Einsicht erhalten bleibt. Nicht nur, weil die von außen anstürmenden Kräfte die traditionellen Boll-

65) Vgl. dazu Fritz Morstein Marx, Öffentliche Verwaltung als Sozialfaktor, in: Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, Köln, Berlin, usw. 1968, S. 18: "Ein öffentlicher Dienst, der durch die öffentliche Meinung auf sich selbst zurückgeworfen zu sein scheint, wird zudem infolge der einreißenden Selbstbemitleidung und der dadurch geförderten Lethargie zu einer Gefahr."

werke einer, sprechen wir es ruhig aus, in Teilen altmodischen Verwaltung in absehbarer Zeit zu überrennen drohen, ist Einsicht geboten. Sie ist insbesondere geboten, weil die Forderung nach Demokratisierung des Verwaltungsprozesses im planenden Bereich zweckmäßig und sinnvoll ist. Zweckmäßig, weil sie auf eine Rationalisierung des Verfahrens zugunsten der Herstellung größerer Effizienz hinausläuft; und sinnvoll, weil sie im Wege der Herstellung von Öffentlichkeit und Kommunikation im Verwaltungshandeln die Möglichkeit zur Einschränkung von Manipulation bietet. Das aber war eingangs als Voraussetzung für die Erhaltung von individueller Freiheit und Menschenwürde bezeichnet worden. Es wird schwer sein zu leugnen, daß die Herstellung dieser Bedingungen auch das einzelne Mitglied der Verwaltungsorganisation in einem begrüßenswerten Sinn betreffen wird. Die Kräfte innerhalb der Verwaltung mehren sich, die erkennen, daß die öffentliche Verwaltung im Interesse des demokratischen Prozesses wie des Einzelnen nicht warten darf, bis sie von der Entwicklung überrollt wird, sondern daß sie ihren eigenen und erheblichen Beitrag zu dieser entscheidenden Gestaltungsaufgabe des öffentlichen Lebens in unserem Land zu leisten hat. Um diese Kräfte zu ermutigen, wurde der vorliegende Beitrag geschrieben.

Anhang

DOKUMENTATION