

## Erfahrungen mit neueren Partizipationsmodellen im Rahmen von Sanierungs- bzw. Stadterneuerungsmaßnahmen

Krämer, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Krämer, J. (1978). Erfahrungen mit neueren Partizipationsmodellen im Rahmen von Sanierungs- bzw. Stadterneuerungsmaßnahmen. In K. M. Bolte (Hrsg.), *Materialien aus der soziologischen Forschung: Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages vom 28. September bis 1. Oktober 1976 in Bielefeld* (S. 102-119). Darmstadt: Luchterhand. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-137223>

### Nutzungsbedingungen:

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

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

### Terms of use:

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

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

## Erfahrungen mit neueren Partizipationsmodellen im Rahmen von Sanierungs- bzw. Stadterneuerungsmaßnahmen

Jürgen Krämer

### 1. Ausgangspunkt und Ziele der Ausführungen

Es handelt sich im folgenden um Teilergebnisse eines abgeschlossenen Forschungsprojektes zur Erarbeitung tragfähiger Konzeptionen der Sozialplanung gemäß den §§ 4 und 8 StBauFG für die routinemäßige Anwendung im Rahmen kommunaler Planung von Sanierungsverfahren<sup>1)</sup>. Konstitutiver Bestandteil der Sozialplanung sollte u.E. die Partizipation sein, denn von Planern werden die Bedürfnisse der Betroffenen häufig nur verzerrt wahrgenommen oder - aufgrund der Dominanz ökonomischer Interessen (gruppen) - von vornherein gänzlich ignoriert. Ziel soll es primär sein, die Unterprivilegierung sozialschwacher Planungsbetroffener zu vermindern bzw. sie nicht zu verschärfen, oder anders: Die Konstituierung der Betroffenen als konfliktfähige Gruppe(n) zu ermöglichen, so daß sie sowohl sich gegen Verschlechterungen des materiellen Standards ihrer Lebenssituation wehren bzw. Verbesserungen herbeiführen können als auch für politische Lernprozesse befähigt werden. Eine öffentliche Austragung planungsbezogener Konflikte zwischen den Betroffenen bzw. den hinsichtlich ihrer Interessenlagen gleichartigen Teilgruppen auf der einen und - im Regelfalle - der Verwaltung auf der anderen Seite vermehrt u.E. die Chancen, daß alternative, über den Statusquo der Situation in einem Sanierungsgebiet bzw. über die verwaltungsseitigen Planungen hinausreichende Konzeption auftauchen und auch durchgesetzt werden.

Als Hauptakteur des Planungsprozesses tritt dabei (zunächst)

die hoch arbeitsteilig und dauerhaft organisierte Verwaltung auf, der gegenüber die Betroffenen (-gruppen) strukturell unterlegene Gegner sind<sup>2)</sup>; in den typischen Sanierungsgebieten (Innenstadtgebiete oder innenstadtnahe Mischgebiete) findet man in der Regel eine sehr heterogene, doch zugleich überwiegend ökonomisch und sozial schwache Bevölkerung mit deshalb außerordentlich ungünstigen Voraussetzungen zur selbständigen (gemeinsamen) Artikulation bzw. Organisation eigener Interessen, nämlich z.B. viele alte Leute, ausländische Arbeiter(familien), Studenten, unvollständige Familien, junge Ehepaare, Arbeitnehmer der untersten Einkommenskategorien, Körperbehinderte, Besitzer von "Kümmerbetrieben" und alten Häusern und nur wenige mittelschichtsangehörige Angestellte, Beamte und Selbständige. Damit nun die Partizipation praktisch folgenreich und Enttäuschung und Resignation eingedämmt werden können, müssen die hier unterbreiteten Vorschläge auf die angedeutete Lebenssituation der Betroffenen abgestimmt sein, d.h. die Betroffenen müssen langsam, stetig, intensiv und ohne Überforderung herangeführt werden an die Aufgabe solidarischer Vertretung gemeinsamer Interessen, die zu lernen sie zuvor kaum Gelegenheit hatten<sup>3)</sup>.

Wenn die Vorschläge zur Partizipation in routinemäßig anwendbare Verfahren zur (kommunalen) Sanierungsplanung eingebaut werden sollen, dann sind ihre Adressaten andererseits auch die mit der Planung befaßten (kommunalen) politisch-administrativen Institutionen. Unter dieser Perspektive bedeutet das Erfordernis der Multiplizierbarkeit der Verfahren die Beachtung ihrer politischen Durchsetzbarkeit, sollen sie nicht von vornherein wissenschaftlich verschönte Makulatur sein. - Die in diesem Zusammenhang ggf. aufkommenden Vorbehalte gegen den Einfluß politisch-administrativer Organe auf die Partizipation sind wohlbegründet: Allzu häufig haben Verwaltungen public-relations-Feldzüge für ihre Planungen als aufrichtige Partizipationsbemühungen ausgegeben oder opposi-

tionelle Bestrebungen der Betroffenen schlicht unterdrückt. Doch gibt es u.E. auch dort ernsthafte, allerdings oft von Ratlosigkeit geprägte Versuche zur Beteiligung der Betroffenen, die nicht sogleich als irrelevant abgetan werden sollten. Zudem ist zu bedenken, daß auch bei einer administrativ "verordneten Partizipation" immer die Möglichkeit besteht, daß die Beteiligten die ihnen zugestandenen Veränderungsspielräume sprengen.

## 2. Kriterien der Auswahl und der Beurteilung bzw. des Vergleichs der untersuchten Partizipationsmodelle

Die Auswahl beschränkt sich bewußt auf (bezogen auf die BRD) neuere und weniger geläufige, aber bereits seit einiger Zeit praktizierte Modelle, die eine vorsichtige Einschätzung ihrer Wirkung schon zuließen und die uns hinsichtlich unserer z.T. oben angedeuteten, z.T. in den Beurteilungskriterien enthaltenen politischen bzw. konzeptionellen Vorstellungen besonders fruchtbare Ansätze aufzuweisen scheinen. Relevante und originelle Beteiligungsformen mögen uns dabei entgangen sein; auf die Darstellung bekannter und häufig beschriebener Modelle wie z.B. Beiräte, Bürgerforen und Bürgerinitiativen wollen wir verzichten, ihre außerordentlich begrenzte Wirksamkeit im Hinblick auf die eingangs erwähnten Ziele scheint uns hinlänglich erwiesen zu sein. - Wenn folgende Kriterien annähernd gleichzeitig erfüllt sind, dürften günstige Voraussetzungen zur Einlösung der eingangs genannten Ziele vorliegen:

### 1. Ausmaß der aktiven Teilnahme der Betroffenen

Je größer das Ausmaß der aktiven Teilnahme der Betroffenen (abzulesen z.B. an der Zahl der Teilnehmer, der Zahl und Streng der Wortmeldungen und der Übernahme von Aufgaben insbesondere seitens der unterprivilegierten Betroffenen) ist, desto eher dürften diese konflikt- bzw. sanktionsfähig sein; zugleich

wird der Gefahr der Obligarchisierung entgegengearbeitet und mithin Autonomie der Basis befördert. Auch die planenden Organe verfügen über eine breitere Informationsbasis.

2. Grad der Autonomie bzw. der Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung, den Führungsgremien der etablierten Parteien, Verbänden etc.

In der Regel wird es sich bei einer wirksamen Partizipation um einen ständigen Wechsel zwischen Kooperation und Konfrontation gegenüber den planenden Organen handeln. Je besser es den Betroffenen gelingt, nicht kenntlich gemachte politische und ökonomische Ziele der Planung öffentlich infrage zu stellen und dagegen eigene Vorstellungen durchzusetzen, desto eher kann man darauf hoffen, daß die Ergebnisse von Stadterneuerungsmaßnahmen mehr als bisher den Bedürfnislagen insbesondere der unterprivilegierten Betroffenenengruppen entsprechen. - Dieses Kriterium steht zugegebenermaßen in einem beträchtlichen Spannungsverhältnis zur Forderung nach Anwendung der Partizipationsverfahren durch die offiziellen planenden Organe; man könnte sich aber organisatorische Vorkehrungen vorstellen, denen zufolge sich die Verwaltung etc. dort, wo die Betroffenen nicht selbst initiativ werden, auf "Geburtshelferfunktionen" beschränken und im übrigen weitergehender Regulierungen enthalten.

3. Grad der Kontinuität

Wollen die von dem meist langfristigen und mehrphasigen Planungsprozessen Betroffenen nicht ständig vor vollendete Tatsachen gestellt werden bzw. soll die Beteiligung nicht jedesmal erneut anlässlich akut anstehender Entscheidungen in Gang gesetzt werden, muß sie u.E. sehr frühzeitig einsetzen und vor allem ein beträchtliches Maß an Kontinuität erreichen. Hierdurch erhält auch die planende Verwaltung beständige Ansprechpartner. Die Vorteile der Möglichkeit einer "Versteti-

gung des Konfliktes" scheinen u.E. die Nachteile: Gefahr des Verlustes der Spontaneität und Reaktionsflexibilität der Oligarchisierung und des vereinnahmenden Zugriffs der planenden Organe zu überwiegen.

Sicherlich gibt es neben diesen noch eine ganze Anzahl weiterer möglicher Beurteilungs- bzw. Unterscheidungskriterien, z.B. Wahl der Mittel (innerhalb oder außerhalb der Legalität), Reichweite der Zielsetzung, Grad der Institutionalisierung, Verhältnis zum Planungsprozeß (gemeint ist vor allem der Zeitpunkt bzw. der Zeitraum der Aktionen in Beziehung zum Planungsprozeß) u.a.m.; wir wollen uns hier aber auf die drei ausführlicher charakterisierten Kriterien beschränken, denn die zusätzlich aufgeführten halten wir entweder für zweitrangig (z.B. Grad der Institutionalisierung) oder es treten starke Überschneidungen auf (z.B. Reichweite der Zielsetzung und Unabhängigkeit von der Verwaltung).

### 3. Die Partizipationsmodelle

#### 3.1. Anwaltsplanung Darmstadt-Kranichstein

Voraussetzungen und Problematik des in den USA vor allem von P. Davidhoff und L.R. Peattie<sup>4)</sup> (weiter-)entwickelten Konzeptes der Anwaltsplanung seien hier in nur wenigen Stichworten angegeben, ebenso die Problematik seiner Übertragung auf die Verhältnisse der BRD: In Planungsprozessen als politischen Prozessen entscheiden letztlich nicht die besseren Argumente von Planungsanwälten, sondern mit Macht ausgestattete Interessen; Planungsanwälte können ihre Klientel bevormunden statt die Artikulation ihrer Bedürfnisse zu fördern und sie können, wenn ihre Klientel sie nicht ausreichend kontrollieren kann, von anderen Interessengruppen oder den Behörden korrumpiert werden;

und schließlich sind die in den USA gegebenen Voraussetzungen für die eindeutige Identifizierung der Klientel, nämlich die auffallende räumliche Konzentration sozial, wirtschaftlich und politisch benachteiligter und oft gleichzeitig rassistisch oder ethnisch diskriminierter Randgruppen in Gebieten mit überwiegend heruntergekommener Bausubstanz in der BRD allenfalls seltene Ausnahmen<sup>5)</sup>.

Als unseres Wissens bis dahin einzige Kommune<sup>6)</sup> in der BRD stellte die Stadt Darmstadt 1972 im Rahmen des sog. "Offenen Planungsverfahrens" für das Stadterweiterungsgebiet "Neu-Kranichstein" zwei Architektenplaner ein, und zwar auf Betreiben der im bereits realisierten Bauabschnitt Neu-Kranichsteins entstandenen Bürgerinitiative "Interessengemeinschaft Kranichstein" und des "Instituts Wohnen und Umwelt" in Darmstadt.

"Der Anlaß dazu war weder die Zielsetzung, "Politisierung der Betroffenen" noch haben sich die Initianten und Entscheidungsträger explizit auf amerikanische Vorbilder oder Erfahrungen berufen. Vielmehr war die Bestellung der Architektenplaner offenbar eines der Zugeständnisse der Stadt an jene, die damals einen "offenen Planungs- und Entscheidungsprozeß" forderten, um die ins Stocken geratene Realisierung des Planungsvorhabens wieder in Bewegung zu bringen und zugleich stärker an den Bedürfnissen der Neu-Kranichsteiner Bevölkerung zu orientieren ... Die Architekten wurden in dieser Konzeption als eine Art moderner Annex der Verwaltung verstanden mit der spezifischen Aufgabe, die Verbindung zu den Planungsbetroffenen zu verstärken, deren Wünsche in die Fachsprache zu übersetzen und in die städtische Planungsgruppe einzubringen. Im Gegensatz zum Dadidoff'schen Ansatz sollten diese Architekten also weder selbst unabhängige Planungsalternativen erarbeiten, noch gar einen politischen Streit darüber entfachen, sondern im Gegenteil offenbar dazu beitragen, den verlorengegangenen Konsens zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit wieder herzustellen und die Verunsicherung der Stadtverordneten zu beseitigen"<sup>7)</sup>.

Die Anwaltsplaner entschlossen sich sehr bald zu einem Kurswechsel: Anstatt harmonisch mit der Verwaltung daran zu arbeiten, daß die gravierenden Mängel (unzureichendes Landes-

zentrum, Hochhausbebauung etc.) des ersten im zweiten Bauabschnitt vermieden würden, griffen sie schwerpunktmäßig die Klagen der bereits Zugezogenen auf, vor allem auch, weil es ihnen für die Planung des 2. Bauabschnittes an ansprechbaren, direkt betroffenen Partnern fehlte. Die folgende zumindest partielle Konfrontation führte zu heftigen Konflikten mit der Dezernatsspitze, die noch dadurch verschärft wurden, daß der Anwaltsplaner verstärkt auch mit den infragekommenden Stadtverordneten zusammenzuarbeiten versuchte. Diese bezogen jetzt ihre Informationen, anstatt wie zuvor fast ausschließlich von der Verwaltung, zunehmend mehr von den Betroffenen, was sich in häufigeren Anfragen an die Verwaltung niederschlug. Anlässlich der beabsichtigten Einstellung zweier Anwaltsplaner für das Sanierungsgebiet Martinsviertel (die auch erfolgte) sah sich der Dezernent (der wie die Rathaus-Opposition der CDU angehörte) in einem Brief (datiert vom 17.9.73) an den Planungsstab des OB zu den Äußerungen veranlaßt:

"Das Konzept erweist sich somit als systemverändernd (weil die Anwaltsplaner von der Kommune eingestellt und bezahlt, aber von der Weisungsbefugnis freigestellt werden sollen, d. Verf.). Es ist glatter Irrsinn, davon auszugehen, daß eine Verwaltung, die den Steuerzahler jährlich Millionen an Löhnen und Gehälter kostet, dauernd als unfähig zu betrachten ist, unter Beachtung sozialer und humaner Grundsätze fachgerecht planen zu können. Selbst wenn man dies aber unterstellen würde, dann ist es ebenfalls Schwachsinn zu glauben, daß dieser Sachverhalt durch den Einsatz von 2 Advokatenplanern wirksam geändert werden könnte. Es ist ferner eine unerträgliche Herabsetzung der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Fachausschüsse einerseits und des einzelnen Stadtverordneten und der jeweiligen Partei, der er angehört, andererseits, zu unterstellen, daß sie den Advokaten zugeordneten Funktionen nicht selber wahrnehmen könnten. Es ist erkennbar, daß über die Mobilisierung von politisch oder sonstwie extremen oder wirtschaftlich interessierten Gruppen oder eine von der Verwaltung finanzierte öffentliche Kampagne Druck auf die Entscheidungskörperschaften der Stadt ausgeübt werden soll. Es besteht kein Zweifel daran, daß ich gegen solche Entwicklungen auch dann, wenn unverständlicherweise die städtischen Körperschaften ihr zustimmen sollten, äußersten Widerstand leisten werde".

Der einem privaten Planungsbüro angehörende, dreimal pro Woche halbtägig für Kranichstein arbeitende Anwaltsplaner betrachtete sich nicht als "Polit-Agenten der Bevölkerung" oder als politischen Avantgarde", sondern als einen von außen kommenden Berater, der Mängel benennen und Lösungsmöglichkeiten vorschlagen kann, die durchzusetzen es einer gewissen Macht auf Seiten der Betroffenen bedarf.

Nach eigener Einschätzung hat er durchaus dazu beitragen können, vor allem die aktiven Mitglieder der Bürgerinitiative, die Stadtverordneten und in einem gewissen Maße auch die Besucher der Bürgerversammlungen besser zu informieren (der Anwaltsplaner hatte das Recht zur uneingeschränkten Akten-einsicht), ihnen zu einer besseren Einschätzungsmöglichkeit der Planungsabsichten der Verwaltung und privater Investoren zu verhelfen, sie konzeptionell anzuregen und damit die öffentliche Diskussion relativ stetig zu stimulieren. Über einen gewissen Kreis von Sympathisanten und aktiven Mitarbeitern der ausgeprägt mittelschichtorientierten und sich geraume Zeit als unpolitisch verstehenden Bürgerinitiative, die im Laufe der Zusammenarbeit mit dem Anwaltsplaner zunehmend professionalisiert wurde, hat der Planungsanwalt nach eigener und anderer Fallexperten Ansicht die Mehrzahl der Betroffenen, die nicht der Mittelschicht angehörte, nicht aktivieren können. Dazu hätte es schicht- bzw. gruppen-spezifischer Strategien bedurft, wozu der Anwaltsplaner schon allein aufgrund des vorgegebenen finanziellen und zeitlichen Rahmens offensichtlich nicht in der Lage war. Einige gravierende städtebauliche und infrastrukturelle Mängel konnten allerdings abgestellt werden: Die Verminderung der als erdrückend empfundenen Hochhausbebauung und die Aufstockung des unzureichenden Ladenzentrums.

### 3.2. Gemeinwesenarbeit (GWA)

Nicht dargestellt werden soll hier das ältere, sich weitgehend unpolitisch verstehende integrationistische Konzept<sup>8)</sup> der "Sozialen Gemeinwesenarbeit"; die referierten Versuche orientieren am neueren, bewußt für die Unterprivilegierten Partei ergreifenden konfliktorientierten Ansatz<sup>9)</sup>.

In dem 1972 zwischen der Stadt Tübingen und dem Team für Sozialplanung geschlossenen Vertrag zwecks Durchführung der vorbereitenden Untersuchungen zur Sanierung gemäß § 4 StBauFG im Stadtzentrum Tübingen heißt es unter § 5:

"Mit jenen Bevölkerungsgruppen, deren Interessen bisher bei der Stadterneuerung weitgehend unbekannt sind und die deshalb nur unzureichend bei der Planung und Durchführung der Sanierung Berücksichtigung finden konnten, ist im Rahmen der Aufgaben nach § 3 und § 4 (vorbereitende Untersuchungen und die Erstellung von Sozialplänen für einzelne Sanierungsgebiete, d. Verf.) eine Gruppenarbeit nach den Prinzipien der GWA einzuleiten. Formziel der GWA ist es, die sozial schwächeren Gruppen systematisch mit der Problematik der Stadterneuerung vertraut zu machen und sie instand zu versetzen, ihre Bedürfnisse selbst zu formulieren und aktiv bei der Planung zu vertreten"10).

Eine abschließende Beurteilung dieser offiziell installierten konfliktorientierten GWA kann von uns nicht geleistet werden; doch ging aus Gesprächen mit Mitgliedern der Tübinger Stadtverwaltung hervor, daß die Kommune entgegen ihren vorherigen offiziellen Verlautbarungen einer auf die Mobilisierung der Betroffenen abzielenden GWA des Teams für Sozialplanung erheblichen Widerstand entgegensetzte.

Allerdings halten wir eine Institutionalisierungsform der GWA wie in diesem Falle ganz allgemein nicht für günstig: U.E. ist bei einem direkt mit der Kommune abgeschlossenen Vertrag einer Institution oder Person außerhalb der Verwaltung

Über die Durchführung der GWA die Gefahr gegeben, daß deren Handlungsspielraum und Zielbestimmungen von vornherein durch die konkrete Aufgabendefinition - selbst wenn der Gemeinwesenarbeiter relativ abgelöst von der Verwaltung arbeiten könnte - so eingeengt wird, daß eine für die Interessen der unterprivilegierten Betroffenen Partei ergreifende, konfliktorientierte GWA gar nicht mehr möglich wird.

Über eine in Eigeninitiative durchgeführte GWA liegt uns der Erfahrungsbericht<sup>11)</sup> einer Projektgruppe, bestehend aus Dozenten und Studenten einer Fachhochschule für Sozialarbeit vor: In dem relativ homogenen Arbeiterviertel Hannover-Linden-Nord versuchte die Gruppe durch politisch mobilisierende GWA zu verhindern, daß das nicht förmlich zum Sanierungsgebiet erklärte, günstig gelegene (citynahe) Wohngebiete aus spekulativen Gründen baulich weiter verfällt und die alteingesessenen Bewohner vertrieben werden, indem große Kapitalgesellschaften an die Stelle älterer, aber durchaus meist erhaltenswerter Wohnbauten Büro- und Geschäftshäuser setzten.

Die Arbeitsperspektive wurde von der Gruppe in der Frage zusammengefaßt:

"Kann mit den Methoden der GWA erreicht werden, daß die Betroffenen eines einschneidenden Ereignisses, das noch in ungewisser Zukunft liegt, bereits in der Gegenwart ihre Interessen und Forderungen erkennen, Formen der Selbstorganisation entwickeln und für ihre Ziele politisch kämpfen lernen?"

Dabei wurde ausschließlich mit Mietern gearbeitet, deren Interessen im Gegensatz zu anderen Gruppen in diesem Stadtteil von keiner Organisation ernsthaft vertreten wurden.

Als praktisch-methodischen Ansatz wählte man die "aktivierende Befragung": Anhand von (gelegentlich bewußt suggestiven) Fragen zu gegenwärtigen und möglicherweise durch den Stadtum-

bau auftretenden Problemen, zu vorhandenen Ideen zu einer besseren Gestaltung und zu vorstellbaren Aktionen, mit denen die Ideen verwirklicht werden konnten, konnte der Kontakt hergestellt und Reflexionsprozesse eingeleitet werden. Nach einer Dia-Positiv-Straßenaktion und einer erneuten "aktivierenden Befragung" kam es zur Konstituierung einer Bürgerinitiative, die durchaus erfolgreich die Öffentlichkeitsherstellung und die Konkretion der Forderungen der Bewohner in mehreren Stadtteilversammlungen vorantrieb. Die Projektgruppe bemühte sich dabei, lediglich Probleme zur Diskussion zu stellen bzw. von ihr als wichtig erachtete Vorschläge zu verstärken, ansonsten aber jede Dominanz zu vermeiden. Sie gelangte schließlich dem Urteil:

"Sie (die Betroffenen d. Verf.) haben gelernt, ihre Forderungen in der Öffentlichkeit zu vertreten, bei bestimmten Anlässen Solidarität in ihrem Wohngebiet zu erreichen, sich von der Verwaltung unabhängig zu halten und auf kritische Weise mit den Parteien zu kooperieren".

Schließlich wurde auch durchgesetzt, daß Hannover-Linden-Nord förmlich zum Sanierungsgebiet erklärt wurde, womit verhindert werden konnte, daß die Betroffenen ohne Einfluß auf die andernfalls privaten Planungen blieben bzw. keine Hilfen oder Entschädigungen erhielten. Der nicht unerhebliche Erfolg dieser Projektgruppe ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß zum einen die Mitglieder aufgrund ihrer in Eigeninitiative betriebenen Aktivitäten nicht institutionellen Restriktionen unterworfen waren und zum anderen sie in einem historisch gewachsenen, relativ homogenen Arbeitermilieu arbeiten konnten.

### 3.3. Betroffenenausschuß

Unter einem "Betroffenenausschuß" verstehen wir ein aus der Mitte der unmittelbar planungsbetroffenen Bürger heraus direkt gewähltes Gremium, das die Vertretung der Interessen

eben dieser Bürger zur Aufgabe hat und das nicht an eine Institution des politisch-administrativen Systems (Rat, Verwaltung, beauftragte Trägerinstitutionen) organisatorisch angebunden ist. Als unmittelbar Planungsbetroffene sollen all jene gelten, die in dem zu erneuernden Gebiet wohnen und/oder arbeiten.

Dieser Definition entspricht - wenn auch der Name etwas irreführend ist - der 1971 anlässlich der Beratungen des Planungsleitbildes zur Erneuerung der Göttinger Innenstadt gegründete "Sanierungsbeirat - eine Initiative Göttinger Innenstadtbewohner". Er umfaßt 15 auf einer Vollversammlung der Innenstadtbewohner direkt und öffentlich gewählte Mitglieder, von denen mindestens 2/3 Mieter bzw. Untermieter sein müssen, der Rest Hausbesitzer und Gewerbetreibende. Damit sollte einmal eine solide Legitimationsbasis gegenüber den öffentlichen Gremien, andererseits eine bessere Berücksichtigung der Interessen gerade der unterprivilegierten und nichtorganisierten Planungsbetroffenen erreicht werden. Eine Satzung (nicht e.V.), jährliche teilweise Neuwahl und die Abhaltung von Vollversammlungen sollen Kontinuität und Basisverbundenheit gewährleisten<sup>12)</sup>. Dem Sanierungsbeirat ist es an beträchtlichem Maße zu verdanken, daß in der Ende 1974 veröffentlichten überarbeiteten Fassung des Planungsleitbildes mehrere stadtzentrale Parkhäuser nicht mehr auftauchten und der Raum für die Ausweisung zum Kerngebiet zugunsten reiner Wohngebiete verringert wurde, so daß Wohnraum gerade auch für sozialschwache Mieter erhalten werden konnte. Im Zuge konkreter Sanierungsmaßnahmen konnte der Sanierungsbeirat durch öffentliche Veranstaltungen im jeweiligen Gebiet, eigene Befragungen der Betroffenen und die Veröffentlichung von Dokumentationen einen gewissen Einfluß in Richtung auf eine weniger technokratische Abwicklung der Planung- bzw. Realisierungsverfahren ausüben. Wenn auch eine Aktivierung der besonders benachteiligten Gruppen nur sehr begrenzt bzw. punktuell bei ganz konkreten Einzelentscheidungen gelang, so kann man keineswegs von einer einseitigen

Vertretung privilegierter Gruppen sprechen: Die Arbeit wurde hauptsächlich - bedingt durch die spezifische Sozialstruktur der Universitätsstadt - von Fachleuten und anderen Gebildeten mit sozialem Engagement, "Linken" Studenten und eher der innerparteilichen Opposition angehörenden Mitgliedern der SPD und FDP getragen.

Wie wohl bei jeder ausschließlich freiwillig getragenen Partizipation schwand allerdings der anfangs große Elan bzw. war ihre Intensität starken Schwankungen unterworfen. Dennoch hat der Sanierungsbeirat alle in der Innenstadt gegründeten, teilweise kooperierenden, teilweise gegen ihn opponierenden Betroffeneninitiativen überdauert und dafür gesorgt, daß auch dann, wenn sozusagen "Planungspausen" eintraten, die öffentliche Diskussion in Planungsfragen nie gänzlich verstummte bzw. bei wichtigen planerischen Entscheidungen relativ schnell angefacht werden konnte. In vielen wichtigen Fragen hat sich der Sanierungsbeirat nicht gegen die Verwaltung durchsetzen, aber seine Immunität gegenüber Integrationsbemühungen bislang weitgehend behaupten können: Seit dem Streit um einen Kaufhausbau darf kein Verwaltungsmitglied ohne ausdrückliche Genehmigung des Dezernenten offiziell mit dem Sanierungsbeirat in Kontakt treten.

#### 4. Skizze eines möglichen Partizipationsmodells

Die von uns im Rahmen des eingangs erwähnten Projektes vorgenommenen Befragungen von Sanierungsexperten, die überwiegend der kommunalen Administration und den Ratsgremien angehörten, ließen durchaus Realisierungschancen für einen - sofern er von den Betroffenen nicht schon selbst gegründet wurde - von der Kommune jeweils zu Beginn des Sanierungsplanungsverfahrens formell installierten Betroffenenausschuß erkennen, der ähnlich dem Göttinger Sanierungsbeirat direkt von den Be-

troffenen gewählt und mehrheitlich mit Mietern besetzt ist. Wenn nun die Betroffenen wirksamen Einfluß auf die Sanierungsziele nehmen wollen, dann muß die Partizipation sehr frühzeitig einsetzen. Hier aber fallen die Nachteile einer ausschließlich auf Eigeninitiative bzw. Freiwilligkeit beruhenden Betroffenenbeteiligung voll ins Gewicht: Zu einem Zeitpunkt, wo die Sanierungsziele bzw. ihre Konsequenzen bestenfalls umrißhaft sichtbar werden, ist ohne äußeren Anstoß bei den Betroffenen kaum eine Motivation zur Einflußnahme zu erwarten, und zwar umso weniger, je ungünstiger die Sozialstruktur des jeweiligen Gebietes ist. Deshalb sollte in Anlehnung an das Tübinger und das Darmstädter Modell durch ein mindestens mit einem Gemeinwesenarbeiter und einem professionellen Planungsberater besetzten Team für die Konstituierung eines politisch aktionsfähigen Betroffenenausschusses gesorgt werden; kontinuierliche Aktivierungsarbeit und fachliche Beratung des Ausschusses werden darüberhinaus während des gesamten Sanierungsprozesses notwendig sein.

Damit dieses Team, dessen Mitglieder nicht gegen den Willen der Betroffenen bestellt werden dürfen, bei seiner vor allem die unterprivilegierten Betroffenen unterstützenden Arbeit möglichst wirksam gegenüber restriktiven Einschränkungen abgesichert wird, sollte es - obwohl aus Sanierungsmitteln finanziert - nicht bei der Kommune oder einem von ihr beauftragten Träger angestellt sein, sondern bei (ggf. ausdrücklich zu diesem Zweck gegründeten) unabhängigen Vereinigungen (bestehend z.B. aus Kirchen, Gewerkschaften, Presse) in Form eines e.V. oder einer privatrechtlichen Stiftung angestellt sein, an die die entsprechenden Mittel überwiesen werden. Derartige Organisationsformen sind im Bereich der kommunalen sozialen Arbeit durchaus gebräuchlich (z.B. Vereine als Träger von Jugend- oder Sozialzentren). Abschließend sei aber noch auf die generelle Insuffizienz aller Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene hingewiesen: Kommunalpolitisch relevante

Planungsentscheidungen fallen in zunehmendem Ausmaß auf den vorgelagerten Ebenen des politisch-administrativen Systems und diese wiederum hängen von privaten ökonomischen Entscheidungen ab: Eine überzeugende Lösung des Problems der mangelnden Reichweite der Partizipation bei Sanierungsverfahren können wir nicht anbieten.

## Anmerkungen

- 1) U. Herlyn, J. Krämer, W. Tessin, G. Wendt unter Mitarbeit von H.-J. Naroska: Sozialplanung und Stadterneuerung. Analyse der kommunalen Sozialplanungspraxis und konzeptioneller Alternativen, Stuttgart 1976
- 2) Im Laufe der planungsbezogenen politischen Auseinandersetzungen kann zutage treten, daß der eigentliche Kontrahent der Betroffenen nicht die Verwaltung, sondern ökonomische Interessen (-gruppen), z.B. Kaufhäuser, Banken, Bauunternehmen, sind, die sich ihrer als Durchsetzungsinstrument bedienen. Hierdurch kann sich die Position der Betroffenen noch verschlechtern, es sei denn, in der Öffentlichkeit setzt eine breite Mobilisierungswelle ein.
- 3) Realistischerweise wird man davon ausgehen müssen, daß bestimmte Gruppen im Hinblick auf konflikthafte politische Prozesse nicht organisationsfähig und deshalb auf Fürsprecher für ihre Interessen angewiesen sind, z.B. kleine Kinder und sehr alte Leute.
- 4) Vgl. P. Davidhoff: Anwaltsplanung und Pluralismus in der Planung; L.R. Peattie: Überlegungen zur Anwaltsplanung; beide in L. Lauritzen (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972
- 5) Vgl. K. Körber und W. Siebel: Versuche mit parteilicher Planung, in: W. Müller, P. Nimmermann (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, München 1971
- 6) Über einen in Eigeninitiative gemachten Versuch politisch engagierter Planer berichtet D. Affeld: Demokratisierung der Planung durch Einwirkung Betroffener in einem Arbeiterwohngebiet, in: U. Herlyn (Hrsg.): Stadt und Sozialstruktur, München 1974
- 7) Institut Wohnen und Umwelt: Vorüberlegungen zur Projektstudie Darmstadt-Kranichstein, zitiert nach B. Meinecke: Ansätze zu einer Demokratisierung von Stadtplanung. Analyse des offenen Planungsverfahrens Darmstadt-Kranichstein; Soziologische Diplomarbeit, Frankfurt a. M., 1974, S. 135; vgl. auch: Institut Wohnen und Umwelt: Planungs- und Realisierungsprozeß des Stadterweiterungsgebietes Darmstadt-Kranichstein, in: Dass.: Thesen und Vorschläge zur Wohnversorgung, Darmstadt, 1974, S. 82 ff.
- 8) Vgl. hierzu M.G. Ross: Gemeinwesenarbeit. Theorie, Prinzipien, Praxis, Freiburg 1968; J. Boer und K. Utermann: Gemeinwesenarbeit, Stuttgart 1970

- 9) Vgl. hierzu H. Specht: Disruptive Taktiken in der Gemeinwesenarbeit, in: W. Müller, P. Nimmermann (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, München 1971; H.-E. Bahr und R. Gronemeyer (Hrsg.): Konfliktorientierte Gemeinwesenarbeit, Darmstadt/Neuwied 1974
- 10) Team für Sozialplanung: Sozialbericht zur Erneuerung des Stadtzentrums Tübingen, Tübingen 1973, S. A 54 f.
- 11) D. v. Kietzell: Sanierungsprobleme in Hannover-Linden-Nord. Projekt in Gemeinwesenarbeit an der Ev. Fachhochschule für Sozialarbeit in Hannover 1972/73, (unveröffentlichte Arbeit)
- 12) Genaueres zur Entstehungsgeschichte und zu den ursprünglichen Intentionen des Sanierungsbeirates bei U. Herlyn: Innenstädterneuerung und Beteiligung der Betroffenen. Ein Versuch in Göttingen, in: L. Lauritzen (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972

## Literatur

- Affeld, D.: Demokratisierung der Planung durch Einwirkung Betroffener in einem Arbeiterwohngebiet, in: Herlyn, U. (Hrsg.): Stadt und Sozialstruktur, München 1974
- Bahr, H.E., Gronemeyer, R. (Hrsg.): Konfliktorientierte Gemeinwesenarbeit, Darmstadt/Neuwied 1974
- Boer, J., Utermann, K.: Gemeinwesenarbeit, Stuttgart 1970
- Davidhoff, P.: Anwaltsplanung und Pluralismus in der Planung, in: Lauritzen, L. (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972
- Herlyn, U.: Innenstädterneuerung und Beteiligung der Betroffenen. Ein Versuch in Göttingen, in: Lauritzen, L. (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972
- Herlyn, U., Krämer, J., Tessin, W., Wendt, G. unter Mitarbeit von Naroska, H.-J.: Sozialplanung und Städterneuerung. Analyse der kommunalen Sozialplanungspraxis und konzeptioneller Alternativen, Stuttgart 1976

Institut Wohnen und Umwelt: Planungs- und Realisierungsprozeß des Städterweiterungsgebietes Darmstadt-Kranichstein, in: Dass.: Thesen und Vorschläge zur Wohnversorgung, Darmstadt 1974

Kietzell, D. v.: Sanierungsprobleme in Hannover-Linden-Nord. Projekt in Gemeinwesenarbeit an der Ev. Fachhochschule für Sozialarbeit in Hannover 1972/73, (unveröffentlichte Arbeit)

Körper, K., Siebel, W.: Versuche mit parteilicher Planung, in: Müller, W., Nimmermann, P. (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, München 1971

Meinecke, B.: Ansätze zu einer Demokratisierung von Stadtplanung. Analyse des offenen Planungsverfahrens Darmstadt-Kranichstein, Soziologische Diplomarbeit, Frankfurt a.M. 1974

Peattie, L.R.: Überlegungen zur Anwaltsplanung, in: Lauritzen, L. (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972

Ross, M.G.: Gemeinwesenarbeit. Theorie, Prinzipien, Praxis, Freiburg 1968

Specht, H.: Disruptive Taktiken in der Gemeinwesenarbeit, in: Müller, W., Nimmermann, P. (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, München 1971

Team für Sozialplanung: Sozialbericht zur Erneuerung des Stadtzentrums Tübingen, Tübingen 1973