Expansive Partizipation und Staat in der späten Bonner Republik im Vergleich
(Antrag im Förderschwerpunkt Demokratie, Teilbereich I)

Beschreibung des Projekts

Das sich in den ersten Jahrzehnten der alten Bundesrepublik wandelnde Ordnungsverhältnis von Staat und Gesellschaft ist oft beschrieben worden. Aus einem Gemeinwesen mit autoritären und obrigkeitsstaatlichen Überhängen wurde nach und nach eine offenere Gesellschaft, in der solche Orientierungen und Strukturen zunehmend in Frage gestellt wurden. Am Ende dieser Entwicklung, die in der Forschung wahlweise als Liberalisierung, Demokratisierung oder auch Westernisierung beschrieben worden ist,[1] stand eine Gesellschaft, in der sich Lebenswürfe veränderten sowie diversifizierten und sich immer mehr Gruppen selbstbewusst und kontrovers zu Wort meldeten. Dies waren Anzeichen dafür, dass sich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft grundlegend verändert hatte. Der Dualismus von Staat und Gesellschaft wurde, nicht nur in der Staatstheorie,[2] sondern auch in der Realität durch eine persönliche und funktionelle Integration von Individuum, Staat und Gesellschaft abgelöst.

Während die Emanzipationsprozesse selbst und die aus ihnen hervorgehenden Bewegungen, von den Studentenprotesten der 1960er bis zu den „Neuen Sozialen Bewegungen“ der 1970er Jahre, häufig beschrieben worden sind, hat sich die Forschung deutlich seltener den staatlichen Antworten darauf sowie der Integration neuer gesellschaftlicher Formationen in Legislative, Exekutive und Judikative zugewandt. Das gilt insbesondere für geschichtswissenschaftliche Arbeiten, die nicht die Reaktionen des Staates auf konkrete Herausforderungen, seien es die Proteste der 68er-Bewegung oder auch den Terror der RAF, in den Mittelpunkt stellen,[3] sondern die grundsätzlicher danach fragen, wie sich staatliches Handeln angesichts der veränderten gesellschaftlichen Bedingungen neu ausrichtete. Genau diesem Zusammenhang widmet sich das beantragte Verbundprojekt. In drei Teilprojekten wird vergleichend untersucht, ob und wie sich legislatives und exekutives Handeln unter der Anforderung verstärkter gesellschaftlicher Teilhabeerwartungen im Verlauf der 1970er und 80er Jahre in der Bundesrepublik wandelte. Im Zentrum steht der Begriff der Partizipation, den wir als einen Kernterminus zur Beschreibung der in der Bonner Republik stattfindenden Demokratisierungsprozesse begreifen. Anhand der Frage, inwieweit staatliche Institutionen in der späten Bonner Republik Anforderungen aufnahmen, die sich aus den verstärkten Partizipationsansprüchen ergaben, zielt das Projekt so ebenso darauf, den Zusammenhang von Staat und Gesellschaft in der Demokratie historisch zu untersuchen.

Einhergehend mit der Erweiterung von politischer Beteiligung jenseits von konventionelle, institutionalisierte und eliten-zentrierte Formen wuchs auch in den Sozialwissenschaften das Interesse an neuen Partizipationsmustern. Die einsetzende und anhaltende Debatte führte zu einer differenzierten,

aber unübersichtlichen wissenschaftlichen Begriffsbildung, die mit Hilfe einer lexikalischen Entscheidungsheuristik[4] in eine für die historisch-empirische Forschung operationalisierbare Begrifflichkeit überführt werden kann. Partizipation erfordert die freiwillige Handlung einer Person in ihrer Rolle als Bürger. Professionelle Tätigkeiten – beispielsweise als Politiker oder Politikerin, Journalistin oder Journalist – und erzwungene Handlungen – z.B. Wahlbeteiligung infolge einer Wahlpflicht – gelten dementsprechend nicht als Partizipation. Des Weiteren richtet sich in der engsten Definition die Handlung an Akteure in Legislative, Exekutive oder Judikative. Über diese Sicht hinausgehend berücksichtigen neuere Definitionen von Partizipation auch Handlungen, die sich nicht direkt an Akteure der drei Staatsgewalten richten, aber deren Wahrnehmung oder Verhalten beeinflussen sollen. Der Brief an den Wahlkreisabgeordneten fällt somit unter die engere Definition, die Demonstration vor dem Bundestag unter die Definition mittlerer Reichweite. Ein noch weiter gefasster Partizipationsbegriff umfasst dann Handlungen, die auf ein spezifisches, unter Umständen lokales Problem abzielen. Insbesondere Handlungen von Bürger- oder Nachbarschaftsinitiativen fallen unter diese Definition.

Bezieht man die sozialwissenschaftliche Begriffsbildung auf die konkreten politischen Transformationsprozesse in der alten Bundesrepublik, lassen sich diese in drei Hinsichten als expansive Partizipation beschreiben: 1. Als Ausweitung sowie Diversifizierung der Zahl von Gruppen und Akteuren, die Beteiligung einfordern (z.B. Neue Soziale Bewegungen, Bürger- und Nachbarschaftsinitiativen, NGOs). 2. Als Ausweitung der Formen von Partizipation, sei es innerhalb oder außerhalb von Institutionen (neue Protest- und Organisationsformen, Schaffung von „Bürgersprechstunden“ oder Stellen für themenspezifische „Bürgerbeauftragte“). 3. Als Ausweitung der Rolle und Funktion von gesellschaftlichen Akteuren (eigenes Agenda-Setting, neue Formen von Entscheidungsbeteiligungen). Als Ergebnis dieser Veränderungen zeichnete sich ein neues Verständnis des demokratischen Aushandlungs- und Entscheidungsraums ab, bei dem die Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft als aufeinander bezogene, aber grundsätzlich unabhängige Größen zunehmend fraglich wurde.[5]

Die umfangreiche Forschung zur bundesdeutschen Behördengeschichte der letzten Jahre hat ergeben, dass sich weite Teile der Exekutive gegenüber solchen Entwicklungen bemerkenswert resistent zeigten. Eine entsprechende Änderung der Verwaltungskulturen ist jedenfalls bis zum Beginn der 1970er Jahre, dem Endpunkt der meisten Studien, nicht oder höchstens in Ansätzen zu erkennen.[6] Ob, inwieweit und auf welche Weise in den Folgejahren auch für die Staatsverwaltung konventionell-institutionalisierte Partizipationsformen an Bedeutung verloren, neue Beteiligungsformen demgegenüber an Relevanz gewannen und vor allem auch in das eigene Handeln integriert wurden, ist ein Gegenstand des vorliegenden Projekts. Des Weiteren werden wir, über die Verwaltungsgeschichte hinausgehend, untersuchen, ob, inwieweit und wann die expansive Partizipation im legislativen Prozess signifikant geworden ist. In drei Teilprojekten möchten wir an konkreten Fallbeispielen, die unterschiedlichen Ebenen staatlichen Handelns – Bundesbürokratie, lokale Verwaltungen, Legislative – entnommen sind, die Hypothese der expansiven Partizipation historisch-empirisch überprüfen. In jedem der drei Teilprojekte entfällt mindestens ein Untersuchungsgegenstand auf die

Geschichte der Bundesrepublik in den 1970er und 80er Jahren. Über diese Basis spannen wir eine multidimensionale Matrix des Vergleichs: Diachron vergleichen wir auf Ebene der zentralstaatliche Exekutive (Teilprojekt 1, Bonner vs. Weimarer Republik) und Legislative (Teilprojekt 3, Gesetzgebung in der sozial-liberalen und christlich-liberalen Bonner Republik), synchron auf Ebene der Legislative (Teilprojekt 3, parallele Gesetzgebungsprozesse in der Bonner Republik) und der Kommunalverwaltung (Teilprojekt 2, Stadtplanung), international auf Ebene der Kommunalverwaltung (Teilprojekt 2, Stadtplanung in Hamburg und Marseille). Wir erwarten, dass der multiple Vergleich die Identifikation von Kausalzusammenhängen erleichtert sowie ermöglicht, Spezifika der bundesdeutschen Entwicklung herauszuarbeiten.

Zur Integration der Teilprojekte sollen die drei Stipendiatinnen und Stipendiaten nahe beieinanderliegende Arbeitsplätze im Institut für Geschichtswissenschaften beziehen und dadurch auch in stetigem Austausch mit den anderen Mitarbeitern der im selben Gebäude liegenden Abteilungen für Geschichte der Neuzeit bzw. Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte gelangen. Außerdem sollen die Dissertationen von jeweils zwei Antragstellern gemeinsam betreut werden. Darüber hinaus soll jedes Semester ein eintägiger Projektworkshop – an dem die drei Stipendiaten, die drei Antragsteller, die Wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abteilungen Neuzeit und Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte sowie mindestens ein auswärtiger Wissenschaftler teilnehmen – veranstaltet werden. Anlässlich der Workshops berichten die Stipendiaten über ihr Projekt und diskutieren den Bearbeitungsstand im Plenum. Des Weiteren hält ein auswärtiger Wissenschaftler einen Impulsvortrag über ein für das Projekt einschlägiges Thema.

Teilprojekt 1 (Leitung: Friedrich Kießling)

Partizipation in der Verbraucherpolitik des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft sowie des Reichslandwirtschaftsministeriums im Vergleich

Am 7. Oktober 1965 begrüßte Landwirtschaftsminister Werner Schwarz (CDU) in seinem Bonner Ministerium den neu zusammengestellten Verbraucherausschuss seines Hauses. In seiner Ansprache machte er schnell klar, was er von dessen Mitgliedern erwartete. Zwar sei die Vertretung von Verbraucherinteressen „gewiß“ legitim. Es gelte aber auch, von Anfang an Missverständnisse zu vermeiden. Solche Missverständnisse könnten zum Beispiel entstehen, „wenn die Verbraucher und ihre Sprecher ihre Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit und dem Staat zu gering einschätzen würden.“ Aber nicht nur inhaltlich wies der Minister den Verbrauchervertretern so eine eindeutige, nämlich dienende Rolle zu, auch sprachlich zog Schwarz eine klare Grenze zwischen den Repräsentanten des Staates auf der einen Seite und denen der Gesellschaft auf der anderen. Denn man müsse sich „klar vor Augen halten, welche die Standorte“ seien, von denen aus „Sie als Repräsentanten der Verbraucher zu uns, und wir von der Exekutive des Bundes zu Ihnen sprechen.“[7]

Zehn Jahre später war von einer solchen obrigkeitsstaatlich-dualistisch anmutenden Rollenzuschreibung nur noch wenig zu spüren. In einem internen Papier zur zukünftigen Verbraucherpolitik

versuchte das unter Führung der FDP stehende Ministerium in mehreren Hinsichten, Verbraucherpositionen entgegenzukommen. Die Konsumentinnen und Konsumenten sollten dabei nun auch an „Entscheidungen“ stärker beteiligt werden.[8] Noch einmal einige Jahre später, Mitte 1982, schien das ministerielle Selbstbewusstsein noch weiter geschrumpft zu sein. In verschiedenen Überlegungen zur eigenen Öffentlichkeitsarbeit zeigten sich die Beamten grundsätzlich skeptisch, inwieweit diese überhaupt noch erfolgreich gegenüber der verbreiteten Konsumentenkritik sein könne.[9]

Ausgehend von solchen Beispielen fragt das Teilprojekt anhand der Verbraucherpolitik im Ernährungs- und Agrarbereich, die bisher nur bis Anfang der 1970er Jahre eingehend untersucht worden ist,[10] nach der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in das Verwaltungshandeln auf Bundesebene. Es knüpft zum einen an die skizzierte Vorstellung eines fundamentalen gesellschaftlichen Wandels von den späten 1950er bis zum Beginn der 70er Jahre an, als dessen Ergebnis in der Öffentlichkeit wie in Expertenkreisen u.a. eine neue Debatte um das Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und staatlicher Exekutive auf der anderen entstand. Gefragt wird, inwieweit auch im BMEL Diskussionen um fehlende „Bürgernähe“ oder die Forderung einer „zivilgesellschaftlichen Verwaltung“[11] Auswirkungen auf das eigene Handeln hatte. Zum anderen knüpft das Teilprojekt an die zahlreichen historischen Arbeiten der letzten Jahre zu Ministerien sowie anderen Bundesbehörden der frühen Bonner Republik an, die auch für das Landwirtschaftsministerium bis Anfang der 1970er Jahre keinen durchgreifenden Wandel der Verwaltungskultur gezeigt haben.[12] Es liegt damit ein idealer Ausgangspunkt vor, um die weitere Entwicklung von Verwaltungshandeln bzw. bundesdeutscher Verwaltungskultur historisch zu analysieren sowie deren möglichen Änderungen über die frühen 1970er Jahre hinaus am Beispiel des BMEL und dessen Verbraucherpolitik in den Blick zu nehmen.

Um dem Beispiel der 1970er und 80er Jahre historische Tiefenschärfe zu geben und vorschnelle teleologische Schlüsse zu vermeiden, soll die behördliche Verbraucherpolitik der 1970er und 80er Jahre mit der Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik der Weimarer Republik verglichen werden. Die Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik ist für einen solchen diachronen Vergleich aus mehreren Gründen besonders gut geeignet. Zum einen ist die Alternative von Konsumenten- bzw. Produzentenpolitik einer der Grundkonflikte von Agrarpolitik im 20. Jahrhundert überhaupt, der also auch schon in Weimar präsent war.[13] Zum anderen gab es im Verbraucherbereich potentielle eigenständige Akteure gegenüber staatlichen Behörden nicht erst im späten 20. Jahrhundert, sondern etwa in Form von Konsumgenossenschaften und Konsumvereinen auch bereits in der ersten Hälfte des Jahrhunderts.[14] Wie diese in behördliches Handeln einbezogen wurden und welche Formen von Partizipation dabei entstanden, lässt sich somit durch das 20. Jahrhundert hindurch gut an der Verbraucherpolitik zeigen. Gleichzeitig ermöglicht es der diachrone Vergleich aber auch, die Ergebnisse in eine längere Geschichte von Verwaltung, Partizipation und Demokratisierung im 20. Jahrhundert einzuordnen.

Neben den für beide Epochen umfangreich zur Verfügung stehenden publizierten Quellen, ist für das Bundeslandwirtschaftsministerium die archivalische Quellenlage ebenso als gut zu charakterisieren. Das gilt für die von den 1960er bis zu den 80er Jahren durchgehend vorhandenen Bestände zum

Verbraucherausschuss des BMEL als auch für die Bestände der für Verbraucher- und Öffentlichkeitsfragen zuständigen Abteilungen des Ministeriums. Etwas komplizierter gestaltet sich die archivalische Quellenlage für das Reichslandwirtschaftsministerium. Erhebliche Bestände des RMEL sind im Zweiten Weltkrieg verloren gegangen. Für das Projekt einschlägige Bestände sind vor allem für die Anfangszeit der Republik erhalten geblieben. Darüber hinaus befinden sich in den Akten der Reichskanzlei sowie des Reichswirtschaftsministeriums Parallelbestände, die mit Blick auf die Verbraucher- und Ernährungspolitik des RMEL für die gesamte Weimarer Republik ausgewertet werden können. Weitere Ergänzungen sind durch Überlieferungen der Länderbehörden, insbesondere die besser erhaltenen Bestände des Preußischen Wirtschafts- sowie des Preußischen Landwirtschaftsministeriums möglich.

Teilprojekt 2: (Leitung: Christine G. Krüger)

Eine partizipatorische Wende? Stadtplanung in Hamburg und Marseille in den 1970er Jahren

Um auszuloten, wie und in welcher Form die Zeitgenossen und Zeitgenossinnen in den 1970er Jahren „Partizipation“, die in dieser Zeit immer wieder als zentraler Bestandteil der Demokratisierung beschworen wurde, zu fördern und zu institutionalisieren versuchten, bietet sich die Stadtplanungsgeschichte als fruchtbarer Untersuchungsgegenstand an, der die nationale Perspektive des BMEL durch einen lokalen Bezugspunkt auf einer anderen Maßstabebene ergänzt und erweitert und gleichzeitig in enger Verbindung zur Genese des Städtebauförderungsgesetzes steht. Will man sich mit der Forschung zu den Demokratisierungsprozessen der 1960er Jahre von dem einseitigen Fokus auf die Protestbewegung lösen, erscheint der Blick auf die mit der Umsetzung politischer Leitlinien betrauten kommunalen Verwaltungsbereiche für dieses Analysefeld vielversprechend. Die historische Forschung hat bislang vor allem der zivilgesellschaftlichen und publizistischen Kritik am technokratischen Planungsdenken der 1960er und 70er Jahre ihre Aufmerksamkeit gewidmet, aber noch nicht untersucht, ob und wie auch die mit der Stadtentwicklung betrauten Behörden eine „partizipatorische Wende“ vollzogen.[15]

Die für die Stadtplanung zuständigen Behörden standen in den 1970er Jahren unter besonderem Druck. Denn zum einen kam es in dieser Zeit in weiten Teilen der Öffentlichkeit zu einer radikalen Neubewertung des Großsiedlungsbaus, wie er seit den 1960er Jahren in beachtlichem Umfang vorangetrieben worden war. Hatte er damals noch als idealer Weg in eine moderne urbane Zukunft gegolten, so geriet er zu Beginn der 1970er Jahre massiv in die öffentliche Kritik: Das Image der Großsiedlungen verfiel und in den Medien wurde über sie nun immer häufiger als Problemviertel berichtet, in denen Anonymität und Tristesse den Alltag bestimmten. Mieterinnen und Mieter mobilisierten sich über Vereine, Zeitschriften und Protestkundgebungen und klagten über ein mangelndes Engagement seitens der Kommunen, die aus ihrer Sicht nicht genug taten, um die wachsenden sozialen Probleme, die strukturelle Benachteiligung und immer deutlicher hervortretende Baumängel der Siedlungen zu bekämpfen.[16]

Zum anderen lenkten in den 1970er Jahren zunehmend Hausbesetzungen die Aufmerksamkeit auf die Problematik steigender Mietpreise, für die nicht allein die Hausbesetzer und -besetzerinnen in besonderem Maße auch die Stadtentwicklungspolitik verantwortlich machten. Als Protestform zielten die Hausbesetzungen darauf, die Botschaft zu übermitteln, dass die Boden-Spekulation nicht effektiv in Schranken gewiesen wurde und, dass die Stadtverwaltungen in den Innenstädten den Bau lukrativer neuer Bürobauten förderten, anstatt Wohnraum zu bewahren.[17]

Seitens der Exekutive, so deuten erste Rechercheergebnisse an, reagierte man auf die anwachsende Kritik und bemühte sich vor allem um eine Neujustierung der an die Öffentlichkeit gerichteten Kommunikation. Behördenvertreter waren nun zunehmend darauf bedacht, Bürgernähe zu zeigen und Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Mitbestimmung auszuloten. In Hamburg etwa lud die Stadtentwicklungsbehörde zu Bürgerversammlungen ein, stellte Bauprojekte öffentlich zur Diskussion und intensivierte die Öffentlichkeitsarbeit. Kritisch eingestellten Bürgern und Bürgerinnen reichte dies aber nicht unbedingt aus und sie hielten die Kommunikationsoffensive der Behörde für eine Ruhigstellungsstrategie.

Wir verfolgen das Ziel, anhand der wachsenden Konflikte um die Stadtplanungen herauszuarbeiten, welche durchaus unterschiedlichen Vorstellungen von Partizipation in den 1970er Jahren miteinander konkurrierten und wie die Zeitgenossinnen und Zeitgenossen das weithin geteilte Ideal einer expansiven Partizipation zu erreichen versuchten. Wie im ersten Teilprojekt soll damit auch hier nicht nur nach den nach außen gerichteten Bemühungen um eine verbesserte Kommunikation gefragt werden, sondern es soll darüber hinaus auch geklärt werden, ob und wie innerhalb des Verwaltungsapparats „Partizipation“ eine Neubewertung erfuhr. Inwieweit versuchten Behördenleitungen, die Formen der Zusammenarbeit sowie die Kommunikationsstrukturen zu verändern und inwieweit drängten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf derartige Veränderungen?

Spezifika der bundesrepublikanischen Entwicklung sollen mit Hilfe eines deutsch-französischen Städtevergleichs sowie vor dem Hintergrund transnationaler Trends herausgearbeitet werden. Als primäre Untersuchungsgegenstände dienen die beiden Partnerstädte Hamburg und Marseille. Als Vergleichsstädte erscheinen sie relevant, weil sie ein föderales und ein zentralistisches Verwaltungssystem repräsentieren. Außerdem ist in der Forschung für den Bereich des Bildungswesens herausgearbeitet worden, dass Demokratisierungsprozesse in Frankreich und der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit sehr unterschiedlich ablaufen konnten und auch Partizipation hier jeweils unterschiedlich bewertet wurde.[18] Zu fragen wäre, ob sich im Bereich der Verwaltung und speziell der Stadtplanung ähnliche Divergenzen ermitteln lassen. Spannende Unterschiede hat die Forschung auch für die öffentliche Wahrnehmung der Großsiedlungen herausarbeiten können, die in Frankreich stärker im Rahmen der Migrationsdebatte geführt wurde, in der auch die französische Kolonialvergangenheit eine entscheidende Rolle spielte.[19] Und schließlich lässt sich die Auswahl beider Städte auch durch eine gute Aktenlage begründen.

Teilprojekt 3: (Leitung: Carsten Burhop)

Expansive Partizipation bei legislativen Prozessen während der sozial-liberalen und christlich-liberalen Bonner Republik (1969-1990)

Im dritten Teilprojekt wird die (staatsbürgerliche) Partizipation an Gesetzgebungsverfahren in den 1970er und 80er Jahren untersucht und mit dem Einfluss von organisierten Interessengruppen verglichen. Der exekutiven Sicht der anderen beiden Projekte wird damit eine legislative Perspektive hinzugefügt. Konkrete Untersuchungsgegenstände sind das Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27. Juli 1971 und die Integration der Städtebauförderung in das Bundesbaugesetz vom 8. Dezember 1986 sowie das Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) vom 15. März 1974 und dessen Neufassung vom 14. Mai 1990. Zwei Gesetzgebungsprozesse fallen somit – im Wesentlichen – in die sozial-liberale Aufbruchsepoche der Ära Brandt, die beiden anderen Fallstudien in die Kanzlerschaft von Helmut Kohl. Die Fallstudie zum Städtebauförderungsgesetz von 1971 bildet zudem den gesamtstaatlich-juristischen Hintergrund für die in Teilprojekt 2 analysierten städtebaulichen Entwicklungen auf kommunaler Ebene. Die beiden umweltpolitischen Gesetzgebungsprozesse wurden gewählt, weil die in den 1970er Jahren entstehende Umweltbewegung und ihr politisch-parlamentarischer Arm Vorreiter bei der Einforderung expansiver Partizipation gewesen sind.

In der Geschichtswissenschaft wurden diese vier Gesetzgebungsprozesse bisher wenig behandelt. Das einzige neuere Überblickswerk zur Städtebauförderung wurde zum 40. Gesetzesjubiläum vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung publiziert.[20] Unabhängige Darstellungen betrachten die Städtebauförderung vornehmlich aus lokaler oder regionaler Perspektive.[21] Das Bundesrecht wird hier als nicht hinterfragte Rahmenbedingung angesehen. Methodisch angrenzende Arbeiten aus der historischen Soziologie gehen entweder nur sehr kurz auf die hier ins Auge gefasste Problematik ein[22] oder wenden die Methodik auf eine lokale Fallstudie an.[23] Methodisch und inhaltlich relevant sind darüber hinaus zeitgenössische sozialwissenschaftliche Publikationen.[24] Demgegenüber kann das Teilprojekt zum Bundes-Immissionsschutzgesetz auf zwei neuere rechtshistorische Dissertationen aufbauen.[25] Insbesondere wird in der Dissertation von Cornelia Staats der Gesetzgebungsprozess des Bundes-Immissionsschutzgesetzes von 1974 detailliert aufgearbeitet, so dass diese Monographie der ideale Einstiegspunkt in das Teilprojekt ist. Da Ihre Darstellung ereigniszentriert ist und nur das Gesetz von 1974 umfasst, kann im hier beantragten Teilprojekt eine theoretisch fundierte und komparative Perspektive ergänzt werden.

Zur theoretisch-methodischen Grundierung des hier beantragten Teilprojekts werden drei sozialwissenschaftliche Theorien verknüpft, um komplexe historische Sachverhalte zu ordnen und zu erklären. Zunächst werden durch Rückgriff auf die Vetospielertheorie institutionell relevante kollektive und individuelle Akteure (Vetospieler) in Gesetzgebungsverfahren identifiziert. Innerhalb dieses begrenzten Verhandlungsraumes können, in Anlehnung an den akteurszentrierten Institutionalismus,

geeignete Handlungsstrategien von den Vetospielern identifiziert und implementiert werden. Die Präferenzen der Vetospieler werden empirisch unter Rückgriff auf den Advokaten-Koalitionen-Ansatz näher bestimmt. Damit kann sozialwissenschaftlich begründet werden, wer handelt (Vetospieler) sowie wie (Handlungsstrategien) und warum (Präferenzformierung) agiert wird. Der im hier beantragten Vorhaben besonders wichtige Advokaten-Koalitionen-Ansatz ist traditionell elitenzentriert Im vorliegenden Projekt soll dagegen die Präferenzbildung der Vetospieler auch durch bürgerschaftliches Engagement (Partizipation) erklärt werden. Zudem wird die These aufgestellt, dass die Partizipation im Zeitverlauf zugenommen hat.

Advokaten und Bürger können den institutionalisierten Gesetzgebungsprozess an verschiedenen Punkten beeinflussen. Bereits die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs durch die Exekutive bietet einen ersten Ansatzpunkt. Sodann muss die Bundesregierung den Gesetzentwurf dem Bundesrat vorlegen und eine etwaige Stellungnahme abwarten. Für die Vergleichsperspektive ist relevant, dass die sozial-liberale Bundesregierung durchweg keine Mehrheit im Bundesrat hatte, während die Regierung Kohl bis Juni 1990 über Mehrheiten in beiden Parlamentskammern verfügte. Entscheidend ist auch die Behandlung der Gesetzesvorhaben in den Bundestagsausschüssen und den Fraktionsarbeitsgruppen. Zu prüfen ist also, ob sich in Akten von Ministerien, in der Dokumentation von Gesetzgebungsvorhaben im Parlamentsarchiv, in den Akten der Bundestagsfraktionen oder in Nachlässen relevanter Akteure (insbesondere Bundestagsabgeordnete und Bundesminister) Dokumente finden, die die Präferenzformierung erhellen können. Des Weiteren muss anhand von Protokollen oder öffentlichen Meinungsäußerungen (z.B. Reden im Bundestagsplenum, Interviews) oder Ego-Dokumenten zentraler Akteure untersucht werden, ob Partizipation für die Gesetzgebung relevant war. Sodann ist zu fragen, welches Gewicht professionelle Einflussgruppen bzw. bürgerliches Engagement bei der Präferenzformierung hatten und ob sich eine Gewichtsverschiebung im Zeitverlauf beobachten lässt.

Einstiegspunkte für die empirische Arbeit sind einerseits die Unterlagen des federführenden bzw. der beteiligten Bundesministerien sowie die Nachlässe der Minister und andererseits die Dokumentation der Gesetzgebungsprozesse im Parlamentsarchiv. Im Parlamentsarchiv liegen für die vier Gesetzgebungsprozesse 35 Aktenbände vor. Für die Baugesetzgebung müssen des Weiteren im Bundesarchiv Koblenz Bestände des koordinierenden Bundeskanzleramtes, der Bundesministerien für Bau (federführend) und Inneres, Wirtschaft, Finanzen, Landwirtschaft und Justiz, für die Umweltgesetzgebung demgegenüber nur die Akten des Kanzleramtes und des federführenden Innen- (1972) bzw. Umweltministeriums (1990) sowie des 1972 beteiligten Verkehrsministeriums ausgewertet werden. Für zahlreiche beteiligte Bundesminister weist die Nachlassdatenbank des Bundesarchivs darüber hinaus Unterlagen aus, die ggf. im Bundesarchiv Koblenz (Ertl, Lauritzen, Schiller, Kiechle), im Archiv des Liberalismus Gummersbach (Ertl, Genscher), im Archiv der sozialen Demokratie in Bonn (Jahn) oder im Archiv für christlich-demokratische Politik in Sankt Augustin (Stoltenberg, Wallmann) eingesehen werden können.

[1] Ulrich Herbert (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945-1980, Göttingen 2002; Arnd Bauerkämper (Hg.): Demokratiewunder. Transatlantische Mittler und die kulturelle Öffnung Westdeutschlands 1945-1970, Göttingen 2005; Anselm Doering-Manteuffel: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999.
[2] Rudolf Smend: Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928, Kapitel 5 und 6.
[3] So z.B. Alexandra Jaeger/Julia Kleinschmidt/David Templin (Hg.): Den Protest regieren. Staatliches Handeln, neue soziale Bewegungen und linke Organisationen in den 1970er und 1980er Jahren, Essen 2018.
[4] Jan W. van Deth: A conceptual map of political participation, Acta Politica, 49 (3), 2014, S. 349-367.
[5] Zeitgenössisch: Horst Ehmke: „Staat“ und „Gesellschaft“ als verfassungstheoretisches Problem, in: Konrad Hesse u.a. (Hg.): Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend, Tübingen 1962, S. 23-49.
[6] Frank Bösch/Andreas Wirsching (Hg.): Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus, Göttingen 2018, 331f.; Manfred Görtemaker/Christoph Safferling (Hg.): Die Akte Rosenburg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit, München 2016, S. 254–257; Friedrich Kießling/Christoph Safferling: Staatsschutz im Kalten Krieg. Die Bundesanwaltschaft zwischen NS-Vergangenheit, Spiegel-Affäre und RAF, München 2021, S. 501.
[7] Ansprache Werner Schwarz zur Begrüßung des Verbraucherausschusses am 7.10.1965, BArch Koblenz, B 116/81512.
[8] Konzeption für die Verbraucherpolitik im Ernährungsbereich, BMEL 1.8.1975, BArch Koblenz, B 116/74790.
[9] Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit des BMEL, Arbeitsgruppenbesprechung am 15.7.1982, BArch Koblenz, B 116/74790.
[10] Z.B. Kevin Rick: Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Geschichte des westdeutschen Konsumtionsregimes, 1945–1975, Baden-Baden 2018; Alice A. Weinreb: Matters of Taste. The Politics of Food and Hunger in Divided Germany 1945-1971, Ann Arbor 2009.
[11] Klaus König: Zivilgesellschaftliche Verwaltung als Verwaltungstypus, in: ders./Sabine Kropp (Hg.): Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur, Speyer 2009, S. 1–12.
[12] Horst Möller/Friedrich Kießling u.a.: Agrarpolitik im 20. Jahrhundert. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und seine Vorgänger, Berlin/Boston 2020.
[13] Gustavo Corni/Francesco Frizzera: Vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Weimarer Republik, in: Möller/Kießling u.a.: Agrarpolitik im 20. Jahrhundert, S. 11-101, hier S. 31-37.
[14] Hartmut Berghoff: Consumer Politics and Politicized Consumption. Monarchy, Republic, and Dictatorship in Germany, 1900-1939, in: Hartmut Berghoff/UweSpiekermann (Hg.), Decoding Modern Consumer Societies, New York 2012, S. 125-148; ders: Verbraucherschutz in der gescheiterten Republik. Erfahrungen der Weimarer Krisenjahre der Moderne, in: Christian Bala, u.a. (Hg.): Verbraucher in Geschichte und Gegenwart. Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik, Düsseldorf 2017, S. 18-33.
[15] Dirk Schubert: Die langen 1960er oder Umbruchjahr 1968? Partizipative Planungsprozesse zwischen Pragmatismus und Weltverbesserung, in: Forum Stadt 45/3 (2018), S. 195-210; Sebastian Haumann/Swenja Hoschek (Hg.): Großsiedlungen als Problemkonstruktion, in: Forum Stadt, 47/3 (2020). Siehe z.B. auch Bernard Jouvet/Philip Booth: Démocraties métropolitaines. Transformations de l’état et politiques ur-baines au Canada, en France et en Grande-Bretagne, Québec 2004; Thierry Oblet: Gouverner la ville. Les voies urbaines de la democratie moderne, Paris 2005.
[16] Haumann/Hoschek, Großsiedlungen; Christine G. Krüger: Von Mümmelmannsberg bis Allermöhe: Sicherheits- und Unsicherheitskonstruktionen, in: Forum Stadt, 47/3, 2020, S. 223-237.
[17] Karl Christian Führer: Die Stadt, das Geld und der Markt. Immobilienspekulation in der Bundesrepublik 1960 – 1985, Studien zur Zeitgeschichte 89, Berlin 2016; Sven Reichhardt: Authentizität und Gemeinschaft. Linksalternatives Leben in den siebziger und frühen achtziger Jahren, Konstanz 2014; Krüger: Von Mümmelmannsberg bis Allermöhe.
[18] Sonja Levsen: Autorität und Demokratie. Eine Kulturgeschichte des Erziehungswandels in Westdeutschland und Frankreich, 1945 – 1975, Göttingen 2019.
[19] Christiane Reinecke: Die Ungleichheit der Städte. Urbane Problemzonen im postkolonialen Frankreich und der Bundesrepublik, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 242, Göttingen 2021. Vgl. auch Jean-Lucien Bonnillo: La réconstruction à Marseille. Architecture et projets urbaines, 1940-1960, Paris 2008 sowie Nicholas Bullock: Modernising Post-War France. Architecture and Urbanism during les Trente Glo-rieuses, London 2023.
[20] Christoph Haller: 40 Jahre Städtebauförderung, Berlin 2011.
[21] Vgl. z.B. Matthias Brunner u.a.: Transformative Partizipation. Strategien für den Siedlungsbau in der Nachkriegsmoderne, Berlin 2021; Hartmut Häußermann u.a.: Stadtpolitik, Frankfurt am Main 2008, und die dort zitierte Literatur.
[22] Hannes Siegrist: Wohnungsbau im internationalen Vergleich. Planung und gesellschaftliche Steuerung in den beiden deutschen Staaten und in Schweden, Leipzig 1996.

[23] Oliver Schwedes: Die Blockstruktur: Eine qualitative Untersuchung zur politischen Ökonomie des westdeutschen Großsiedlungsbaus, Berlin 2005.
[24] Z.B. Fritz Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976 und Ottfried Kiessler: Soziale Stadtplanung. Das Städtebauförderungsgesetz, Düsseldorf 1975
[25] Norbert Koch: Die Entwicklung des deutschen privaten Immissionsschutzrechts seit Beginn der Industrialisierung, Frankfurt am Main 2004; Cornelia Staats: Die Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974, Frankfurt am Main 2009.