Friedrich Halstenberg bei der Vorstellung des Nordrhein-Westfalen-Programms, 1970. Die Landesgruppe DASL Nordrhein-Westfalen stellte 2016 ein Digitales Archiv seiner Schriften zusammen.

Christoph Zöpel
Das Politische in der Planung

Kommentar zu

Friedrich Halstenberg: Städtebau und Öffentlichkeit (1959)

»Ortsplanung ist (...) keine administrative, sondern eine politische Angelegenheit.« Das ist der Kernsatz des Aufsatzes. »Das Typische der Ortsplanung ist gerade ihre der Allgemeinheit sichtbare und spürbare Einwirkung auf die räumlich bedingten örtlichen Lebensverhältnisse für heute und morgen. Damit verlässt die Planung den Bereich des Administrativen und dringt in den Raum des Politischen vor. Nicht die Regulierung des speziellen Einzelfalles, sondern die Ordnung des Ganzen aus sozialer Motivation mit gesellschaftlicher Wirkungskraft macht das Wesen der Ortsplanung aus.« Das sagt, dass Politik mit alle bindender Wirkung entscheidet, mit längerfristiger Perspektive, mit gesellschaftsrelevanten Zielen.

Dabei versteht Halstenberg Politik erkennbar als demokratisch. Ein Kernelement von Demokratie wird bereits in der Überschrift deutlich: die Öffentlichkeit. Auf ein zweites, die Rechtsstaatlichkeit, verweist er mehrmals, indem er die Klagerechte von staatlichem Handeln Betroffener erwähnt. Auf ein drittes, repräsentative parlamentarische Wahlen, geht er indirekt ein, mit der Erwähnung »gemeindeparlamentarischer Beschlussfassung« und von »Parteiorganen«.

Halstenberg hat den Aufsatz 1959 geschrieben, er war bereits als Rechtswissenschaftler promoviert und beim Deutschen Städtetag sowie als Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung tätig gewesen. Er stand vor seiner Ernennung zum Beigeordneten des Verbandes Kommunaler Unternehmen. Unstreitig gehören diese Institutionen zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Der Einstieg Halstenbergs in die föderal-staatliche Ebene, zunächst des Bundes und dann des Landes Nordrhein-Westfalen, erfolgte aber erst 1962, drei Jahre nach dem hier abgedruckten und von mir bewerteten Aufsatz. Er wurde Abteilungsleiter im Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, trat 1964 der SPD bei und wurde 1966 Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Hier wurde er verantwortlich für den Aufbau des Landesplanungssystems, gleichzeitig war er Honorarprofessor an der Technischen Universität Dortmund.

Halstenberg verband erkennbar wissenschaftliche Arbeit mit der politischen Umsetzung ihrer Erkenntnisse. An diesem doppelten Wirken Halstenbergs sind auch seine Positionen zu »Städtebau und Öffentlichkeit« zu bewerten. Der Aufsatz ist einer von über 200 Publikationen im von der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der DASL herausgegebenen Digitalen Archiv Friedrich Halstenberg (www.digitales-archiv-friedrich-halstenberg.de), das ich gemeinsam mit Iris Bocian erarbeitet habe. Dieses Archiv, wie auch das von uns beiden 2018 herausgegebene Buch *Im Wechsel der Zeit. Friedrich Halstenberg. Planung im demokratischen Staat — Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen,* dokumentieren meine enge Verbindung zu Halstenberg über fast 40 Jahre bis zu seinem Tod 2010 und darüber hinaus.

Halstenberg lernte ich 1972 näher kennen. Als Nachrücker von der Reserveliste wurde ich Mitglied des Landtages von Nordrhein-Westfalen, Halstenberg war, einen Platz vor mir auf die Reserveliste gewählt, gerade auch Mitglied dieses Landesparlaments geworden, dabei war er jetzt neben seiner Aufgabe als Chef der Staatskanzlei Minister für Bundesangelegenheiten. Für die Periode zwischen 1972 und 1978, als Halstenberg vom Amt des Finanzministers zurücktreten musste, kann ich so sein politisch-demokratisches Verhalten und Verständnis nachvollziehend bewerten. Sein dominierendes Image bestand in seiner herausragenden administrativen Effektivität. Aber schon in Diskrepanz zum auf Geheimhaltung basierenden gewaltenteilig antagonistischen Verhältnis zwischen Regierung und Parlament, einschließlich der Abgeordneten der Regierungsfraktionen, bemühte er sich um Transparenz seines Handelns gegenüber dem Landtag, dabei auch persönlich gegenüber einzelnen interessierten Abgeordneten. Bei den herausragenden Planungen, die er politisch verantwortete, dem Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 und dem

Nordrhein-Westfalen Programm 1970, war er um Information der Öffentlichkeit bemüht. Er erfuhr dabei, wie dieses Bemühen um breite öffentliche Information sowohl zu kritisch-konstruktiven Diskussionen um die Perspektiven der Landespolitik genutzt werden konnte als auch in der parteipolitischen Konkurrenz von der Opposition gegen die Regierung verwandt wurde. Die Beendigung umfassender landespolitischer Planung durch nachfolgende Landesregierungen hatte viel mit der Vermeidung dieser öffentlichen Wirkung zu tun. Bei der wissenschaftlichen Analyse des Scheiterns von Planung wird kaum auf diesen Zusammenhang von staatlichem Planungshandeln und öffentlicher medialer Diskussion eingegangen.

Zu Halstenbergs demokratischem Verständnis von Regierungsverantwortung gehörte auch die Kontrolle von Institutionen, in denen die Landesregierung Verantwortung hatte, vor allem der Westdeutschen Landesbank. Über die Wahrnehmung dieser Kontrolle ist er auch gescheitert. Die unternehmerischen Interessen der Bank wurden, gerade auch in der öffentlichen Wahrnehmung durch Medien, gegen diese Kontrolle verteidigt. Das führte zu seinem Rücktritt.

Was von diesem an der Wirklichkeit zu messenden Handeln ist in *Städtebau und Öffentlichkeit* angelegt? Dort wird Planung als »Wägung und Entscheidung über Wertgewichte von Interessen« erklärt. Aber die »Schwierigkeit solcher Abwägung besteht darin, dass die rechtliche und wirtschaftliche Stärke dieser Ansprüche und Interessen nur selten mit der ihnen zukommenden sittlichen und sozialen Bedeutung übereinstimmt.« Diese Realität des öffentlichen demokratischen Prozesses hat Halstenberg als Problem gesehen und in politischer Funktion erfahren. In seinem Aufsatz setzt er sich für das Bemühen der Kommunen um die Beteiligung möglichst Vieler an der Erörterung von Ortsplanung ein – um so den Einfluss der Starken zu relativieren. Dabei benennt er auch die Desinteressierten; Desinteresse als einen Widerspruch zu hypostasierten allgemeinem Partizipationsinteresse zu sehen, täte heutigen Erörterungen gut.

Die 1959 aufgezeigten Möglichkeiten der »öffentlichen Mitbestimmung« wirken aktuell, auch welche dieser Möglichkeiten fragwürdig sind: Es darf nicht darum gehen, die qualifizierte Öffentlichkeit von einem fertigen Plan zu überzeugen, Propaganda für den fertigen Plan ist ein Überfall auf die Öffentlichkeit.

Digitale Möglichkeiten sind nicht erwähnt, das ergibt sich aus dem Jahr der Veröffentlichung. Es bleibt offen, ob diese Möglichkeiten die »öffentliche Mitbestimmung« tatsächlich verbessern. Besonders in einem ganz prinzipiellen sehr aktuellen Zusammenhang wird das deutlich. »Planung mit der Öffentlichkeit kostet Zeit. Dieser zunächst verloren erscheinende Zeitverlust wird aber dank der gebotenen Möglichkeit, einen im Ringen mit der Öffentlichkeit ausgereiften Plan alsdann reibungsloser und schneller vollziehen zu können, durchaus wettgemacht.« Angesichts der 2020 hoch entwickelten Infrastruktur der Bundesrepublik wird die Zeitdauer ihrer Reparatur gerade wegen rechtsstaatlicher und partizipativer Möglichkeiten beklagt. Ob Digitalisierung dabei wirklich Abhilfe brächte, ohne Rechtsstaatlichkeit und demokratische Mitwirkung zu gefährden, ist von einer Aktualität, die aus Halstenbergs Aufsatz, geschrieben vor über 40 Jahren, ablesbar ist.

Was Halstenberg über seinen Tod hinaus bedeutsam macht, hat er übrigens in einem generell gültigen Satz aufgezeigt: »Auch die Demokratie schließt - gottlob! - die Kraft mitreißender, bestimmender Persönlichkeiten nicht aus.«