

Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung

Demokratie funkelt wieder

Peter C. Dienel

April 2002

Demokratie ist die Herrschaft der Bürger. Bürgerin oder Bürger sein ist keine Frage von Stempeln im Ausweis, vom Besuch von Bildungsseminaren oder der Kenntnis von Gesetzgebungsprozessen. Wir „einfachen Menschen“ wollen die Bürgerrolle vielmehr unmittelbar erfahren. Das ließe sich auch machen. Wir müssten nur förmlich Einfluss auf die Klärung eines der großen Probleme unserer Gesellschaft nehmen können, und zwar mit begründeter Aussicht auf Wirkung.

Ein solches Mitwirken ist heute möglich. Es gibt seit einiger Zeit eine Innovation, die dieses Gebrauchtwerten erlaubt, nämlich ein aufgabenorientiertes, zeitlich genau befristetes Tätigwerden an einem konkreten, zur politischen Lösung anstehenden Problem für jedermann und -frau. Das leistet **das Verfahren „Bürgergutachten durch Planungszellen“**. Die Berechtigung, dabei mitzumachen, wird dem Einzelnen jeweils (das ist ein wesentliches Merkmal des Modells) in einem geordneten Zufallsverfahren zugesprochen. So könnten eines Tages Millionen von

Menschen an einer als Ernstfall erkennbaren Situation partizipieren.

In der Erprobungsphase des Modells Planungszelle (PZ) haben – immer in Gruppen á 25 Personen – bisher schon über 7000 Erwachsene vergütet und jeweils vier Tage lang mitgearbeitet. Diese noch neuartigen Dialog-Foren finden niemals isoliert, sondern in Projekten statt, die – bei gleicher Aufgabenstellung – mehrere PZn mit denselben Informationseingaben umfassen. Die Versuche belegen eindrucksvoll, wie sehr der „Erlebnisurlaub im Interesse des Staates“ die Menschen fasziniert. Die Teilnehmer lernen extrem schnell. Solch Mitwirken belehrt zugleich darüber, wie schwierig es ist, zu planen. Vor allem aber verhilft diese „Mitmach-Industrie“ den Menschen zu einer von ihnen offenbar seit langem vermissten Identität als Bürger.

Der wesentliche Unterschied zu anderen Beteiligungsverfahren besteht zunächst darin, dass dessen Vorschläge deutlich am Gemeinwohl orientiert sind.

Die im Zufall ausgewählten Laien lassen in den vier Tagen davon ab, die mitgebrachten Eigeninteressen durchzusetzen. Sie versuchen vielmehr, das herauszufinden, was zur Lösung der vorgegebenen Sache wichtig für uns alle ist. Die Bürgerempfehlungen münden so in hocheffektive und kostengünstige Vorgaben zur Bewältigung jeweils eines akuten Problems. Die Laien haben hier die Zeit, sich von allen betroffenen Seiten informieren zu lassen. Die Lösungen, die sie dann unter sich absprechen, werden von der Bevölkerung – auch angesichts von Widerständen – als neutral, als sozialverträglich und zukunftsfähig akzeptiert. Jedem scheint deutlich, dass dieses Verfahren keine Eigeninteressen produziert: Es gibt in der PZ keinen Aufstieg, keine Beförderung, keine Wiederwahl und überhaupt keine Gruppenzukunft, an der sich das Verhalten des Einzelnen orientieren könnte:

Planungszellen stellen Akzeptanz für sinnvolle Maßnahmen her, und zwar auch, wenn diese nicht bei allen beliebt sind. Die Zusammenfassung der Ergebnisse im „Bürgergutachten“ wird dann von der Politik und der Verwaltung gerne übernommen.

Zur Zeit zeichnet sich in unserer Gesellschaft eine Schwerpunktverlagerung bei den Einsichten ab, die wir hier über den Sachverhalt „Demokratie“ gewinnen. Ursprünglich stand im Vordergrund, was diese Vision – und eine solche ist es ja – für die Qualität der Entscheidungen bedeuten könnte, auf die man sich in einer Gesellschaft zu einigen hat. Jetzt beginnt die Demokratie auf andere, neue Weise zu funkeln. Davon wird in diesem Bericht in einem zweiten Schritt die Rede sein. Zunächst lautet die Frage: Was wurde und wird von der Demokratie so erwartet?

1. Schritt: Faktor „Entscheidungsqualität“

Das politisch-administrative Teilsystem unserer Gesellschaft arbeitet zu langsam. Seine Funktion ist es eigentlich, die immer erneut notwendige „Produktion kollektiv bindender Entscheidung“ (Luhmann) zu leisten und abzusichern. Das wird heute offenbar schwieriger. **Vieles wird nicht rechtzeitig entschieden, anderes nicht sachgerecht, und immer mehr der – an sich drängenden – Probleme werden gar nicht erst angefasst. Die Steuerungsmaschine arbeitet defizitär.** Was wir so Politik nennen, erweist sich mitunter – seiner Funktion nach – immer stärker als ein Teil der Unterhaltungsindustrie. So etwas spricht sich rum. „Politikfrust“ war kürzlich das Wort des Jahres.

Ein Grund für diesen Zustand dürfte darin liegen, dass „wir“ an diesen Prozessen nicht beteiligt sind. Rund neunzig Prozent (!) der Bürgerinnen und Bürger sind politisch überflüssig. Ihr Basis-Wissen wird nicht gebraucht. Und die Leute merken das und reagieren entsprechend.

Der Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess in unserer Gesellschaft verläuft „top-down“. Dabei haben die Eigeninteressen des Steuerungssystems sowie die Interessen der in ihm agierenden Positionsinhaber latent Vorrang. Dieser Zustand – und das war zu allen Zeiten so – ist an seinem Output zu erkennen:

Das Schloss des Duodez-Fürsten hebt sich deutlich sichtbar von den Häusern und Hütten der Untertanen ab. Der imposante von Lenin bewohnte Kreml, die Aufmärsche auf dem Roten Platz und die mannigfaltigen Rituale zentralisierter Macht liegen Welten über den ärmlichen Lebenswirklichkeiten der Landbevölkerung seines riesigen Reiches. Und in der Dritten Welt legt jeder Ausflug über eine der Tourismushochburgen hinaus schmerzhaft die Disparitäten bloß, die hier herrschen und weiter zunehmen, trotz aller gut gemeinten Hilfe.

Diese Zustände sind das Ergebnis einer bestimmten Organisation von Entscheidungsprozessen. Zur Verbesserung dieser Organisationsweise gibt es ein Therapeutikum: die „bottom-up“-Planung, die Einbeziehung der Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse. Der Schlüsselbegriff ist hier „Betroffenheit“. Die Betroffenen an der Basis müssen mitreden können.

Betroffene sprechen mit

Die Zielvorstellung „Mitsprache der Betroffenen“ wird allgemein als demokratiegerecht akzeptiert. Die Frage ist allerdings: Wie lässt sie sich realisieren? Zur Verwirklichung dieser einleuchtenden Vision sind unterschiedliche Wege gewagt worden. Einige von ihnen, und zwar vier sehr verschiedenartige, z.B. in der Häufigkeit ihrer Nutzung, sollen hier aufgeführt werden.

Plebiszitäre Verfahren: Demokratie heißt Herrschaft des Volkes. Das legt nahe, jeweils alle in die Entscheidung mit einzubeziehen. Ansätze zu solchen plebiszitären Elementen gibt es in vielen Satzungen und Verfassungen. Die Leute sollen mitreden! Aber das ist bekanntlich sehr schwer

zu handhaben. Es gibt da einerseits jede Menge negative Erfahrungen. Für die an sich erfreuliche Einrichtung der Bezirksjugendräte hat z.B. die Stimmenauszählung ergeben, dass in Wuppertal eine Wahlbeteiligung von nur rund 4 Prozent (!) erzielt worden ist.¹ Zum anderen finden heute viele Diskussionen, auch wissenschaftliche, darüber statt, wie sich die Einbeziehung des Volkes besser organisieren ließe. So werden z.B. zu den jeweils notwendigen Quoren die unterschiedlichsten Meinungen entwickelt.

Neue Gesichtspunkte für den plebiszitären Ansatz sind durch die neuen elektronischen Medien sichtbar geworden. Ich hatte bereits am Beginn dieser Diskussion vor Jahrzehnten Gelegenheit an diesen Fragen mitzuarbeiten, und zwar sowohl generell als auch speziell für den Bereich der Organisation Kirche. „Kirche und Datenverarbeitung“ hieß eine Tagung, die ich im Oktober 1967(!) in der Evangelischen Akademie Loccum leitete. Dabeisein durch Knopfdruck, eine faszinierende Vorstellung! Noch 1971 habe ich mich zur „Planwahl“ als einer Möglichkeit geäußert, wie die Bürger plebiszitär an Planungsprozessen beteiligt werden könnten². Doch auch, wenn diese Möglichkeiten stärker genutzt werden sollten, die generellen Fragen sind damit nicht gelöst: Wie viel Gewicht soll man den Stimmen der Vielen zugestehen? Und was wollen diese Betroffenen eigentlich?

Befragung: Von daher war es nahe liegend, den Schritt **von der Mitentscheidung zur Befragung** zu gehen: **Demoskopie statt Demokratie**. Diesen Versuchen kann ein gewisser Erfolg nicht abgesprochen werden. Die eingesammelten Ergebnisse dieser Befragungen haben sichtlich Auswirkungen auf die Qualität der zu ergreifenden Maßnahmen.

Diese Erfolge führten dazu, dass sich hier ein eigener Tätigkeitsbereich etablierte. Es entstehen Demoskopien und Befragungsinstitute. Letztere werden größer und zahlreicher und formieren sich als eine eigene Industrie.

Dabei treten die methodischen Probleme dieses Bereiches immer stärker in den Vordergrund. **Was wird gemessen? Wie soll gefragt werden?** Der Output an Tabellen und Kurven ist beeindruckend. Verwaltung und Politik sind hier die großen Abnehmer.

Ehrenamt: Ein anderer Weg zur Steigerung der Qualität der Leistungen, die die Allgemeinheit für den Einzelnen zu erbringen hat, ist die Aktivierung des „Untertanen“ zur weitgehend selbst gesteuerten Mitarbeit. Betroffene werden aktiv. Dem Einzelnen wird ein Bereich zugewiesen, in dem er freiwillig tätig werden kann, das Ehrenamt. Diese Form der Aktivierung unterliegt allerdings zwei Begrenzungen:

Die Mitsprache des Betroffenen bezieht sich hier in der Regel auf ein relativ enges, von ihm selbst überblickbares Feld. Dieses Mitsprechen des Einzelnen setzt dessen Motivation für die entsprechende Tätigkeit voraus. Und diese ist nur höchst selektiv gegeben. Bekanntlich hat durchaus nicht jeder die Lust, die ihm so angesonnene Tätigkeit wahrzunehmen.

Dennoch werden heute große Hoffnungen auf das Ehrenamt gesetzt. Es gibt umfangreiche und finanziell potente Programme, die das Ziel haben, diese Art der Betroffenenmitsprache zu fördern. Es bleibt aber die Frage, ob man diese Mitsprachewilligkeit wirklich wirksam fördern oder gar herstellen kann. Damit klingt bereits

der letzte der vier hier zu nennenden Wege an, auf denen versucht wird, die Qualität gesellschaftswirksamer Entscheidungen durch Bürgermitsprache zu verbessern, nämlich das organisierte Bildungsbemühen, das diese Mitsprachefähigkeit herstellen soll.

Politische Bildung: Das Mitsprechen-Können des Einzelnen und damit die Realisierung der demokratischen Utopie wird zunehmend als ein Ziel und Ergebnis politischer Bildung gesehen. Auch hier ist in den letzten Jahrzehnten ein umfangreicher Apparat entstanden. Und auch ein „Markt“ mit vielen Wettbewerbern und zahllosen Profis, die hier ihr Auskommen finden. Vom Schüler bis zu den Senioren werden Angebote erarbeitet, eine Vielzahl von Jugendorganisationen, von Einrichtungen der politischen Parteien, der Gemeinden und Städte, der Berufsverbände, Stiftungen und anderer Organisationen sind in dieses Bemühen einbezogen und genießen entsprechende öffentliche finanzielle Förderung. An Maßnahmen der außerschulischen politischen Bildungsarbeit beteiligen sich pro Jahr vermutlich zwei bis drei Millionen Bürgerinnen und Bürger in Form von Seminaren und Wochenendkursen, abendlichen Vorträgen usw., deren Beitrag zur lebendigen Demokratiegestaltung hier nicht bewertet werden soll. Denn die Wellen von Worten und Bildern in den Maßnahmen der politischen Bildungsbemühungen zeitigen manche positiven Effekte, aber es gibt auch gegenteilige Rückwirkungen. Für viele Teilnehmer und auch für die hier Tätigen wird möglicherweise der Abstand zur politischen Wirklichkeit erst recht deutlich und mitunter hinterlässt dieses „Bilden“ sogar eine hoffnungslos reflektierte Form der politischen Frustration.

Der Versuch Planungszelle³

Diese wie auch andere Wege, die eine Mitsprache der Betroffenen möglich machen wollen, fand das Modell Planungszelle (PZ) bei seiner Entstehung vor. Auch dem *newcomer* „PZ“ **ging es damals – und zwar zunächst nur – um eine Qualitätsverbesserung der Entscheidungen, die in der Steuerungsapparatur der Gesellschaft als verbindlich herzustellen sind.** Diese Intention kommt noch heute in der Bezeichnung der universitären Einrichtung zum Ausdruck, die das Modell PZ voranzubringen versucht, nämlich der Wuppertaler Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren“ an der Bergischen Universität.

Das Modell PZ war zunächst nichts anderes als ein rein theoretisches Konstrukt. Angestoßen wurde es durch traumatische Erfahrungen während meiner Tätigkeit im Planungsstab einer Staatskanzlei. Die Cheftermine zeigten, wie sehr Spitzenpolitiker verliert sind in kurzfristig lösbare Probleme. Da wurden Prioritäten falsch gesetzt. Kann hier die Wissenschaft helfen? Auch Professoren arbeiten „für Geld“. Hier könnte nur der Inhaber des Staates korrigieren. Der Souverän ist gefragt.

Das Design dieses Konstruktes ist schnell geschildert. Es ging von einigen wenigen Einsichten aus. **Zur Entscheidungsverbesserung müssten die Bürger beteiligt werden. Deren Beteiligung im politisch erforderlichen Umfang wird möglich, wenn vier Rahmenbedingungen gegeben sind oder erstellt werden können, die sich im folgenden benennen lassen:**

1.) *Informiertheit*

Grundlegend für das Mitmachen bei der Erörterung eines gemeinsamen Problems ist eine hinreichende Informiertheit. Wer mitreden will, muss informiert sein. Es ist sinnlos, dass sich immer mehr Menschen immer öfter zu immer mehr Sachfragen verbindlich äußern, von denen sie gar nichts oder zu wenig verstanden haben.

Die an der Erörterung Teilnehmenden müssen die Gelegenheit erhalten, sich über das konkret anstehende Problem so eingehend zu informieren, dass sie in der Lage sind, Lösungsalternativen zu entwickeln und zu bewerten. Was für diesen Prozess an Kenntnissen über die relevanten Sachverhalte gebraucht wird, lässt sich in der Regel vorher ausmachen. Es wird dann zu einem Programm geordnet, „kontrovers“ verdichtet, zugänglich gemacht. Jede vom Problem betroffene Perspektive hat als Informant Zutritt zum Verfahren und bringt sich in Vortrag, Ortsbegehung oder Hearing vor der Jury der Bürger selber zu Gehör.

Wenn jemand sich so über ein Problem, wie komplex auch immer, hinreichend informieren soll, so setzt das u.a. zweierlei voraus: Er muss über die zur Informationsaufnahme erforderlich **Zeit** sowie über die dazu notwendige **Motiviertheit** verfügen können.

1.1.) Zeit: Sich zu informieren kostet Zeit. Den Entscheidern, ob Beamter oder freischaffender Experte, wird diese Zeit von der Gesellschaft eingeräumt. Das geschieht in der Form

einer problemorientierten Ausbildung oder direkter: als vergütete Arbeitszeit. Dem Bürger stehen diese Formen von Zeit nicht zur Verfügung. **Zeit muss ihm aber, wenn er mitreden soll, gewährt werden. Und dafür ist er von seinen sonstigen Verpflichtungen (Haushalt, berufliche Tätigkeit) freizustellen.**

Zu der Frage, **wie viel** Zeit zur Aufnahme der benötigten Informationen zur Verfügung stehen müsste, haben unterschiedliche Vorstellungen bestanden. Am Anfang unserer Versuche war von „freigestellt für ein Vierteljahr“⁴ die Rede und von „4 Wochen Planungsurlaub“⁵. Auch in der Begegnung mit einem speziellen und sicher ungewohnten Gegenstandsbereich sollte eine hinreichend genaue Informiertheit sichergestellt werden können. Schließlich wurde dann eine Dauer von drei Wochen als Mindestangebot an Zeit ermittelt. Diese Setzung ist, wie die ersten Auflagen des Buches „Die Planungszelle“ belegen, auch nach den ersten Probeläufen des Modells noch aufrecht erhalten worden. **Inzwischen hat sich ein Zeitraum von vier Tagen als hinreichend erwiesen. Bürger lernen in diesem Dialogverfahren extrem schnell.**

Diese Zeit darf nicht gestückelt, auf Stunden oder Abende verteilt angeboten werden. Sie ist dem einzelnen als ein in sich geschlossenes Kontinuum zu gewähren. Es ist nicht nur das Gegenüber im Gruppenprozess, das sich erst hier richtig ausbilden kann. Offenbar spielen auch noch andere Faktoren eine Rolle.

Vor allem aber zeigte sich, dass die Teilnehmer in der PZ sehr viel schneller begriffen, worum es geht und was dabei als relevant verstanden werden muss, als wir das zunächst angenommen hatten. Die im Zufall ausgewählten Laien begriffen auffallend fix. Die als Referenten beteiligten Fachleute waren überrascht, und wir

als Veranstalter standen vor der Frage: Wann lernt man eigentlich? Warum reagieren die Menschen hier so anders als etwa in der Schule oder der Universität?

Lernen ist situationsbedingt. Wir lernen in Situationen, die wir als „Ernstfall“ definieren, zum Beispiel unter Lebensangst oder wenn wir verliebt sind oder in Kaufsituationen. Der Mensch ist in der Lage, eine Vielzahl von Eindrücken blitzschnell in Verhalten zu übersetzen, also zu lernen. Ein Beförderter benimmt sich bereits am zweiten Tag wie ein richtiger Vorgesetzter. Die Planungszelle scheint eine Situation zu sein, die vom Zufallsteilnehmer als Ernstfall definiert wird. Angesichts dieses Phänomens sprechen wir hier inzwischen von „Schnell-Lernprozessen“.

1.2.) Motivation: Freie Zeit allein reicht allerdings nicht aus. Die Bürgerin und der Bürger müssen auch motiviert sein, an der Lösung des Problems mitzuwirken. Der genaue Überblick über die hier möglichen Motivationen⁶ ergibt, dass hier eine relativ harte Form der Motivationsicherung, nämlich die finanzielle Vergütung, eingesetzt werden muss.

Diese Einsicht ist an sich nicht neu. Im antiken Athen wurden an jeden Bürger Diäten für seine Teilnahme an der Volksversammlung gezahlt. Und dabei setzten dort bestimmte Abstimmungen die Anwesenheit von mindestens 6.000 Bürgern voraus. Die finanzielle Vergütung für eine Teilnahme an solchen öffentlichen Aufgaben galt, wie Aristoteles erwähnt, damals sogar als eines der wesentlichsten Merkmale der Demokratie. Für das Modell PZ ist eine finanzielle Vergütung der Laien-Teilnehmer geradezu kennzeichnend.

Die Vergütung die am Ende der Planungszelle an die Bürger ausgezahlt wird, setzt sich

aus zwei Elementen zusammen. Jedem Teilnehmer steht eine gleich hohe Aufwandsentschädigung zu, darüber hinaus wird der von Einzelnen nachgewiesene Verdienstausschlag ersetzt. Bei einem Projekt, das im Frühjahr 2002 in fünf Landkreisen und Städten mit 18 Planungszellen (also 450 Bürgerinnen und Bürgern) Grundlagen für ein Verbraucherschutzprogramm erstellt hat, wurde für die vier Arbeitstage „eine magere Aufwandsentschädigung von 130 Euro“ (Erlanger Nachrichten, 6. März 2002) an jeden Teilnehmenden gezahlt.

Die Vergütung darf aber nicht nur als die Erstattung eines bestimmten Geldbetrages gesehen werden. Wir haben inzwischen sogar Teilnehmer in Planungszellen gehabt, die bei der Auszahlung der Aufwandsentschädigung den zu erstattenden Betrag nicht annehmen, sondern zurückgeben wollten, und zwar zu Gunsten des Durchführungsträgers, der so engagiert dabei ist, das Modell PZ voranzutreiben. Die Vergütung hat neben ihrer Erstattungsfunktion offenbar auch eine symbolische Qualität. Sie scheint ein Signal für die Ernsthaftigkeit der Situation zu sein, in die sich der Einzelne eingelassen hat.

2.) Arbeitsteilung

Eine zweite Randbedingung bei einer Beteiligung der Bürger besteht darin, dass diesen eine Aufgabenstellung vorgegeben werden muss. Man kann nicht über alle Probleme gleichzeitig reden wollen. Wer sich schlau machen will, muss wissen worüber. Eine Beteiligung der Bürgerschaft setzt klar begrenzte Aufgaben voraus. Erst von daher wird ja deutlich, was bei einer Anwendung des Modells PZ jeweils an Informationen präsentiert

werden muss, wen man besuchen, mit wem man reden und wen man anhören sollte.

Diese Einsicht macht spezielle Überlegungen vor und bei der Vergabe eines Auftrages an die Bürger notwendig. Andererseits ermöglicht sie aber auch erst so etwas wie die Vorbereitung eines ausgearbeiteten Ablaufprogramms, und das heißt, die didaktisch effektive und inhaltlich kontrovers organisierte Präsentation der erforderlichen Informationen.

3.) Sicherung gegen Manipulation

Als eine dritte Randbedingung halten wir fest, dass die Gesprächssituation, zu der der Betroffene Zugang erhält, als neutral erkennbar sein muss. Das ist eine Grundvoraussetzung für beides, sowohl für das Mitarbeiten von Bürgern, wie auch für die Wirksamkeit ihrer Beiträge. Die von ihnen erzielten Aussagen werden in der Gesellschaft nur akzeptiert werden, wenn diese Neutralität nachprüfbar gesichert ist. Dafür ist es erforderlich, dass dieses befristete Dialog-Forum gegen den manipulierenden Durchgriff der immer gegebenen, die angestrebte Entscheidung deformierenden Interessen immunisiert wird. Das lässt sich u.a. auf drei Weisen bewirken:

3.1.) Unabhängiger Durchführungsträger:

Neben dem öffentlichen Auftraggeber, der als solcher dazu beiträgt, dass die Gesprächssituation als Ernstfall erlebt werden kann, ist für die Bürger immer ein als unabhängig erkennbarer Durchführungsträger der Beteiligungsmaßnahme erforderlich. Die politische Einrichtung, die eines ihrer Probleme den Bürgern zur Bearbeitung freigibt, darf nicht gleichzeitig den Ablauf dieser Bearbeitung in ihrem Sinne konditionieren. Der Zweck

eines Bürgergutachtens wäre verfehlt, wenn beispielsweise eine Stadtverwaltung es sich selber schreiben würde.

Für den Bereich der Justiz ist der „Trick“, den Recht sprechenden Personen das erforderliche Maß an Unabhängigkeit einzuräumen, seit alters bekannt und in Gebrauch: die Richterrolle. Gerichte haben – so der anzustrebende Normalfall – eine von den Herrschenden unabhängige Institution zu sein. Das muss auch für die Durchführung einer Bürgermitsprache, deren Sprüche Gehör finden sollen, zu gelten haben.

3.2.) Radikale Befristung: Deformierende Interessen wirken nicht nur von außen auf eine Gesprächssituation ein. Sie können auch von dieser Situation als solcher ausgehen. Individuelles Leben ist letztlich immer eigeninteressiert. Auch gesellschaftliche Organisiertheiten, ob politische Partei, Kirche, Bürgerinitiative, Behörde oder wirtschaftender Betrieb, sind stärker als es ihnen immer bewusst ist von Eigeninteressen gesteuert.

Ein Weg, den Durchgriff solcher organisationalsspezifischen Eigeninteressen zu minimieren, besteht darin, die erwartbare Lebenszeit dieser Organisation zu limitieren. Eine PZ dauert daher nur vier Tage. In einer derart befristeten Arbeitsorganisation gibt es für den Teilnehmenden keinen Aufstieg, keine Beförderung und auch keine Möglichkeit, wiedergewählt zu werden. Eine so befristet zusammenarbeitende Gruppe hat als solche keine gemeinsame Zukunft, an der sich ihr Verhalten orientieren könnte.

3.3.) Zufallsauswahl: Das letztlich entscheidende Mittel zur Neutralisierung der Arbeitssituation PZ ist aber die jeweils **zentralisierte Vergabe der Teilnahmeberechtigung. Man**

kann sich nicht zur Teilnahme melden, man wird ausgewählt, und zwar in einem geordneten Zufallsverfahren.

Die Auswahl erfolgt über das zuständige Einwohnermeldeamt. Aus Gründen des Datenschutzes wird da zuvor immer der Freistellungsbescheid des Landesinnenministers eingeholt.

Dem Ausgewählten wird mit einem förmlichen Schreiben seine Berechtigung mitgeteilt, an einer der Planungszellen des betreffenden Projektes teilzunehmen. Auf der beiliegenden bereits frankierten Rückantwortkarte kann der Ausgewählte seine Bereitschaft mitteilen oder ein Informationsgespräch anfordern. Hier kommt dann zunächst das massive Misstrauen zur Sprache, das das Schreiben ausgelöst hat („Wo haben Sie überhaupt meine Adresse her?“ „Werden dort Staubsauger verkauft?“). Sobald der Besuchte die neue Chance sieht, die in diesem Angebot steckt, geht es nur noch um technische Fragen der Freistellung. Muss z.B. mit dem Arbeitgeber gesprochen werden?

Die Zusagequote der so Besuchten ist örtlich unterschiedlich, liegt aber in der Regel über der, die bei demoskopischen Befragungen üblich ist.

Für drei Personengruppen haben sich inzwischen eigene Lösungen als notwendig erwiesen: für **Mütter junger Kinder** stellen wir Kindergartenplätze zur Verfügung. Wir haben auch schon eigene Betreuungsgruppen mitlaufen lassen. Eine andere Problemgruppe sind **die selbstständigen Hochverdiener**. Hier hat sich ein Zweitbesuch, etwa durch den Leiter des Projektes, als sinnvoll herausgestellt. Der Besuchte geht zumeist auf das Argument, dass die Zufallsauswahl erhalten bleiben sollte, positiv ein. Eine dritte Gruppe bilden **Ausländer**. Bei den ersten PZ-Projekten wurden – um das Sprachproblem

zu minimieren – Ausländer in der Zufallsauswahl nur berücksichtigt, wenn sie mindestens schon vier Jahre am Ort gemeldet waren. Diese Begrenzung ist inzwischen längst gefallen. Wer hier wohnt, kann sich auch verständlich machen, und die anderen PZ-Teilnehmer sind immer bereit, dem Einzelnen zu helfen. In den Gruppen entsteht so etwas wie eine familiäre Situation. Im Berliner Bezirk Kreuzberg haben inzwischen Planungszellen mit einem Ausländeranteil von 34 Prozent stattgefunden.

4.) *Gesprächschance*

Erst später, im Verlauf der praktischen Versuche, ist deutlich geworden, wie wichtig für die Verbesserung der Entscheidungsqualität ein viertes Element ist, nämlich das gemeinsame Arbeiten in **Kleinstgruppen**: jeder Bürgerin und jedem Bürger wird auf diese Weise eine faire Gesprächschance eingeräumt.

Während der vier PZ-Tage ist daher die meiste Zeit für problemorientierte Gespräche vorgesehen, die man gemeinsam mit vier anderen Personen führt, ohne dass es einem Prozessbegleiter oder Mediator gestattet wäre, dabei anwesend zu sein. Diese quasi intimen, aber jeweils, zumeist durch Vorgaben des Ablaufprogramms, zielgeführten Gruppensituationen wechseln mehrmals täglich ihre Zusammensetzung: Man ist immer wieder mit vier anderen zusammen. Das versachlicht das Gespräch und es verhindert das Entstehen von durchgängiger Meinungsführerschaft. Die unüblich hohe Chance der Zufalls-Laien, sich zu äußern, wird genutzt:

in einer viertägigen Planungszelle werden im Durchschnitt 3.700 sachbezogene Wortbeiträge gemessen. Was eine solche Gruppensituation leistet, wissen wir nicht erst seit Roethlisberger, Sherif oder Hofstätter, aber geordnet doch erst durch diese. Man muss sich äußern können, man muss Rede und Antwort stehen und erhalten, und das kann man in solchen *vis-a-vis*-Situationen.

Damit ist man gleichzeitig einer ungewöhnlich wirkungsvollen **Lernchance** ausgesetzt. **Man ändert im Verlauf dieser vier Tage seine Meinung. Nach Beendigung der Mitarbeit im Projekt „Bürgergutachten Neuss Innenstadt 2010“ haben kürzlich 75% der Bürger von sich aus spontan festgestellt, dass sich im Verlauf des Prozesses ihre Vorstellungen geändert haben.**⁷ Wir wissen inzwischen auch, in welcher Richtung diese Änderungsprozesse verlaufen. Das überschaubare soziale Miteinander erleichtert es den PZ-Teilnehmenden z.B., neue, ungewohnte gesellschaftliche Anforderungen positiv zu verarbeiten. **Die Bürgerinnen und Bürger sind hier nicht damit beschäftigt, ihre mitgebrachten Eigeninteressen, etwa als Einzelhändler oder als Pkw-Besitzer, durchzusetzen. Sie versuchen vielmehr, das in ihrer Aufgabe versteckte Allgemeininteresse zu entdecken. Und sie identifizieren sich damit. Sie korrigieren sich gegenseitig mit ihren eigenen Worten in diesem Sinne. Hier können daher auch Probleme, die als kontrovers und als hoch komplex gelten, gesellschaftlich rational bearbeitet werden. Eigentlich ist die Planungszelle eine „Lernzelle“.**⁸

Vom Versuch zum Standardmodell

In der Praxis der durchgeführten Projekte hat die Kombination der genannten Merkmale jeweils Größenordnungen ergeben, die günstiger waren als andere. Das hat eine Standardisierung des Modells begünstigt. Das betrifft, wie eben (siehe 1.1. Zeit) erwähnt, z.B. die Länge der Planungszelle. Neben Versuchen mit fünftägigen Gruppen (18 mal) und solchen von drei Tagen und kürzer (33 mal) haben inzwischen weit über 200 Planungszellen je vier Tage gearbeitet. Das darf inzwischen als Regelfall gelten. Heute stellt sich die Planungszelle so dar:

25 Teilnehmer, 2 Prozessbegleiter (w/m) und 1 Tagungsassistent arbeiten 4 Arbeitstage, je 8 Stunden, davon täglich 1 Stunde Mittagspause und vor- und nachmittags je eine halbe Stunde Kaffeepause. So ergeben sich pro Tag 4 Arbeitseinheiten, insgesamt also 16 Arbeitseinheiten.

Die Anzahl der Planungszellen, die an einem Thema arbeiten, wird, um die Verlässlichkeit der Empfehlungen eines Bürgergutachtens qualitativ abzusichern, immer möglichst hoch angesetzt. So haben schon vierzehn oder achtzehn, ja sogar 24 Planungszellen mit gleichem Programm gearbeitet. Anders verläuft die Entwicklung in England. Dort wurden seit der Übernahme des Modells Planungszelle nur Kleinstprojekte mit jeweils einer Zelle realisiert. Vermutlich hat man sich stark am Begriff „citizens jury“, der dort gebräuchlichen Übersetzung von Planungszellen, orientiert. Im forensischen Bereich gibt es ja auch nur immer eine Jury.

Die Standardisierung des Modells erleichtert die Vorbereitung wie auch die Durchführung der einzelnen Planungszelle ganz erheblich. Ihr Out-

put kann als erfolgreich bis sehr erfolgreich bezeichnet werden, und zwar bisher immer. Die als „Bürgergutachten“ zusammengefassten Empfehlungen werden akzeptiert. Das belegen nicht nur die Stellungnahmen der örtlichen Medien. Die Bevölkerung selbst hat ein Gespür dafür, dass die Anregungen des PZ-Projektes aus einer neutralen Situation kommen.

Über diesen unmittelbaren Ertrag hinaus sind zwei weitere Sachverhalte sichtbar geworden, die für die langfristige Entwicklung in Sachen „Entscheidungsqualität“ von Bedeutung sein werden. Sie erlauben jetzt schon das Konstruieren begründbarer Zukunftsvorstellung.

1.) Die so zu erreichende Verbesserung der Qualität von Entscheidungen gilt auch für hochrangige Probleme. Die von Planungszellen bearbeiteten Sachbereiche bezogen sich u.a. auf Verkehr/Energie, Technologiefolgenabschätzung, Umweltpolitik, Arbeit-Freizeit-Sozialpolitik, Stadtplanung und -entwicklung, Gesundheit und Verbraucherschutz, Informations- und Medienpolitik. Das ist zunächst verblüffend. Denn dass Laien über die anstehenden Makroprobleme ihres Landes vernünftig und lösungsorientiert mitberaten können, das gilt allgemein als nicht sehr wahrscheinlich. Was sollte da schon rauskommen! Die Rückfrage des Experten scheint hier sehr berechtigt, aber sie ist durch die Wirklichkeit nicht gedeckt. **Ob behinderte Rentnerin, Hochofen-Werker oder beschäftigungsloser Jugendlicher, sie alle sprechen bereits am Ende des zweiten Arbeitstages ihrer PZ mühelos den Jargon, der der Aufgabe entspricht, an der sie gemeinsam arbeiten.** Jede einzelne PZ ist erneut ein

Beleg für die überraschende Lernfähigkeit des Menschen. Fachleute, die das als Referenten in einer PZ miterleben, reagieren zunächst immer etwas verwirrt.

Die prinzipielle Fähigkeit des Verfahrens PZ, erfolgreich Probleme angehen zu können, die auf höheren Ebenen ressortieren, ist gedanklich voll abgesichert, hat sich aber in den letzten Jahren nur selten an konkreten Fällen zeigen lassen. Die tatsächliche Entwicklung bleibt hier z.Zt. noch hinter ihren Möglichkeiten zurück. **Von den fast 300 Planungszellen, die bisher durchgeführt wurden, hat der allergrößte Teil an kommunalen Aufgabenstellungen gearbeitet.**

Dieser Schwerpunkt bei kommunalen Fragestellungen ist bei der Bedeutung der Probleme, die in diesem Bereich als dringend empfunden werden, auch nicht weiter verwunderlich. Vor allem aber war es hier auch einfach leichter, jeweils an die Mittel heranzukommen, die die Durchführung eines solchen Projektes erfordert, obwohl Mittel für diese spezielle Form bisher in keinem Haushalt oder in keinem Gesetz für vergütete Bürgerbeteiligung vorgesehen sind. Aber Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene ist „in“. Und so sind denn ja auch eine Vielzahl anderer Beteiligungsformen hier bereits in Gebrauch.

Die Angebotspalette an Beteiligungsmöglichkeiten ist in diesem Bereich mit Diskursen, Bürgerdialogen, Kiezbeteiligungen, Runden Tischen, Mediationen, Konsensuskonferenzen, Nachbarschaftsrunden, Verkehrsforen usw. in der Tat voll besetzt. Sie alle haben das Wohlergehen der Gesellschaft, das Gemeinwohl im Auge, aber oft auch nur pro forma. Letztlich wollen die Teilnehmer vor allem sich selber einbringen. Die genannten Verfahren sind ja jeweils eine Versammlung der sich meldenden Interessenten oder Interessengruppen. Ziel ihrer Veranstaltung ist

es dann, in diesem Kreise einen Konsens zustande zu bringen. Dem dienen die dortigen Verhandlungen und Tauschprozesse. Der schließlich erreichte Konsens darf dann als *das* Gemeinwohl gelten, – ist es aber nicht. Wenn man z.B. den Studierenden und den Professoren das Recht einräumen würde, sich darauf zu einigen, was „die Universität“ sei und was man dafür alles brauche, – das würde für uns als Gesellschaft sehr teuer werden, weil bei dieser Verhandlung einer nicht vertreten war, nämlich das Gemeinwohl.

Das läuft in der PZ, im Kreise der Zufalls-Juroren, erheblich anders. Deren radikal befristetes Dialog-Forum ist – wie bereits erwähnt – gegen den manipulierenden Durchgriff der Interessenten weitgehend abgesichert. Die Lösungsvorschläge, auf die man sich hier einigt, liegen denn auch – für manche Interessenvertreter ärgerlicherweise – erkennbar im Gesamtinteresse der Gesellschaft. Eine solche Konstellation zeigt selbstredend ihre Wirkung auch dann, wenn es um die Bearbeitung höherrangiger Aufgabenstellungen geht.

Zwei Gesichtspunkte sollten in diese Betrachtung hochrangiger Probleme noch einbezogen werden: **Zum einem geht es auf dieser Ebene um besonders wichtige und in der Regel weitreichende Entscheidungen. Sie stellen Vorentscheidungen für andere zu ergreifende Maßnahmen dar.** Der Ortsbürger, der unter Leidensdruck für die Lösung eines Problems initiativ wird und dann versucht, seine Behörden mit Anträgen anzugehen, merkt dabei schon bald, dass er, wenn er Erfolg haben will, eigentlich eine (oder zwei) Ebenen höher ansetzen müsste. Zum anderen ist eine Verbesserung der Entscheidungsqualität „da oben“ besonders notwendig. Es gibt hier blinde Flecken und damit ein bemerkenswertes Polster an Nachholbedarf.

Auf ausgearbeitete Vorschläge zu Lösungsansätzen für Langfristprobleme wurde in meinen Dienstjahren im Planungsstab meistens mit Schweigen reagiert. Die auf diese Weise anfallenden Unterlassungen oder Vernachlässigungen werden für die Gesellschaft immer teurer. Jedenfalls ist die Luft „da oben“ sehr dünn, die Spitzenpolitiker sind in ständigem Gespräch mit von ihnen abhängigen Experten. Wir, die Bürger, lassen sie allein. Und kein „Fachmann“ weiß bis jetzt, wie man Bürger in einer würdigen Weise und zudem wirksam an der Lösung der gravierenden Hintergrundprobleme beteiligen könnte. „Da oben“ steht das Politikberatungsmodell „Bürgergutachten durch Planungszellen“ konkurrenzlos zur Verfügung.

Hier soll nicht von den Anforderungen gesprochen werden, die mit der sogenannten Globalisierung unaufhaltsam auf uns zukommen, aber ein bereits stark durchorganisierter Bereich muss in diesem Zusammenhang doch angesprochen werden, nämlich **Europa**. Immer mehr Lösungsmöglichkeiten für hochrangige Probleme werden in Brüssel vorgeformt. Da tagt, talkt und reist eine Expertokratie, die sich ihres Nachholbedarfes an demokratischer Legitimation sehr bewusst ist, vor sich hin, ohne dass es einen auf die Verbesserung der Entscheidungsqualität hin organisierten Kontakt nach „unten“ gäbe. Die Besuchergruppen der Abgeordneten sind dafür kein hinreichender Ersatz.

2.) Zweitens fällt die Partizipationskapazität des Modells „Bürgergutachten durch Pla-

nungszellen“ ins Auge. Der Baustein PZ ist extrem vermehrfachbar, – und zwar auch in dem breit dimensionierten Umfang, der gegeben sein muss, wenn die Demokratie wieder funkeln soll. Die hier erforderliche Vermehrfachbarkeit kann – soweit ich sehe – von keinem der bisher bekannten Beteiligungsverfahren geleistet werden. Im Buch „Die Planungszelle“ haben wir (auf 40 Seiten) die Erweiterungsfähigkeit der Teilnahmekapazität der vorhandenen Verfahren eingehend analysiert. Was kann hier verdoppelt, verfünffacht oder möglichst verzehnfacht werden? Das Ergebnis dieser Untersuchungen ist eindeutig. Die entsprechenden Aussagen sind auch bisher (seit 1971) in der wissenschaftlichen Diskussion unwidersprochen geblieben. Es ist mit den gängigen Politik-Bausteinen, auf die sich die Untersuchung konzentriert hatte (Verwaltung, Parlament, Partei, Wahl, Demoskopie, Bürgerinitiative, Beirat, Anwaltsplanung), offenbar nicht möglich, die Menschen in dem Umfang, der von ihnen erwartet wird, in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, ohne dass dabei gravierende Nachteile ausgelöst werden.

Diese beiden Sachverhalte öffnen einen interessanten Durchblick in die Zukunft: Wir werden es auf allen Ebenen des politisch-administrativen Teilsystems unserer Gesellschaft, und eben auch auf den höheren Ebenen, mit einer besseren Qualität der hier produzierten Entscheidungen zu tun bekommen. Das setzt das Entstehen einer neuen, die bestehende Entscheidungs-Apparatur ergänzenden **Beteiligungsindustrie** voraus. Die PZ ist offenbar nur deren Anbruch.

2. Schritt: Faktor „Bürgerrolle“

Demokratische Prozesse, wie sie eben dargestellt wurden, sichern nicht nur eine Qualitäts-

verbesserung der so zustande gekommenen Entscheidungen. Sie leisten auch für die Frauen und

Männer, die unter den Gegebenheiten einer modernen Gesellschaft zu überleben haben, eine neuartige, dieser Zeit entsprechende Befreiung des Menschen, nämlich die Neueinsetzung in die Bürgerrolle.

Die Bedeutung dieser zweiten Ertragsdimension des Modells Planungszelle ist erst im Verlauf der drei Jahrzehnte praktischen PZ-Vollzuges nach und nach sichtbar geworden. Die Menschen in den Gruppen reagierten fasziniert. Zunächst fiel nur auf, wie engagiert der im Zufall ausgewählte Laie an die Arbeit ging. Statt z.B. die im PZ-Tagesablauf vorgesehene halbstündige Vormittagspause zu genießen, holten sich die Bürger den Kaffee in ihre Kleingruppen-Sitzung, und analysierten und bewerteten weiter an der ihnen gestellten Aufgabe, – ein sicher arbeitnehmer-untypisches Verhalten. Die Situation „PZ“ wurde nicht nur als aufregend erlebt (Münchener Merkur, 17. Jan. 2001: „Erlebnisurlaub auf Staatskosten“). Sie wurde vor allem als *der* Ernstfall verstanden. Kern dieses Erlebnisses war offenbar die Bürgerrolle, die Position des Souveräns. „79 Jahre hat es gedauert, bis ich zum ersten Mal als Bürgerin in Anspruch genommen worden bin“, urteilt eine Teilnehmerin. Regieren macht Spaß, belehrt mit Status. Jede Vorsitzende einer Bürgerinitiative und jeder Ministerialdirigent sind lebende Belege dafür. Das gilt auch für das zunächst unverhoffte Mitwirken in einer PZ. Die verantwortungsvoll durchlebten vier Tage vermitteln „Identität“, – und das vor einem spezifischen Hintergrund:

Heute tritt das Bedürfnis nach „Sinn“ deutlicher hervor, als das einst zur Zeit der Burgen, Dörfer, Horden und Klöster der Fall war. Sicher war das Überleben des Einzelnen damals nicht leichter. Aber individueller Lebenssinn war dem Menschen eher zur Hand als jetzt in den wech-

selnden Wahlsituationen der modernen, individualisierenden Massen-, Medien-, Zweidrittel- oder Erlebnisgesellschaft. Sinn ergab sich einst in der Identifikation mit der Gruppe fast von selbst. Man fand ihn vor. Heute muss sich der Fallschirmfan, Bildersammler oder Wildbach-Kanute schon sehr viel mehr abmühen. Der Blick in eine normale Schulklasse verrät etwas von der Darstellungsleistung, die heute jedem Einzelnen abverlangt wird. „Sinn“ wird heute nicht mehr im Überfluss, sondern in abnehmendem Maße angeboten.

Auch der Rechtsradikalismus, – von manchen Jugendlichen als chic akzeptiert – ist ohne den Hintergrund „Sinnleere“ nicht zu begreifen. Junge Menschen wollen sich verwirklichen. Es wird natürlich versucht, dieser Art von Selbstverwirklichung und ihren Auswüchsen entgegenzutreten. Polizeieinsatz, Verbote, Bestrafung, das ist ein Weg, wie gegen das provozierende Sich-Darstellen vorgegangen wird, Gespräche, Belehrung, politische Bildung ein anderer. Das Aktivieren der Mehrheitsmeinung (Gesichtzeigen! Wir sind die Normalität!) wird heute als dritte Möglichkeit erwähnt. Das Angebot an den frustrierten Einzelnen, sich einer neuen Rolle zu überlassen, wäre ein vierter Weg. Da wird neben dem Sport oder der Religion gern auf das Beschaffen von Arbeitsplätzen verwiesen. Es stabilisiert Sinnsuchende, wenn sie endlich Arbeit haben. Aber die ist nicht immer nur lustig und heute auch nicht mehr so sinnstiftend wie offenbar zu Martin Luthers Zeiten.

Der öffentliche Bereich könnte da Interessanteres bieten. Und es gibt einen Entwurf, der diese Möglichkeit im Prinzip jedem erschließt. Er läuft unter der Bezeichnung „Demokratie“. Deren Klassiker Thukydides nannte ihn so, weil hier „der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf

eine größere Zahl gestellt ist.“⁹ *Alle nehmen an der Herrschaft teil. „Keiner wird aus Armut oder wegen der Unscheinbarkeit seines Namens daran gehindert.“ So ist denn auch „in staatlichen Dingen keiner ohne Urteil ... und nur wir entscheiden in den Staatsgeschäften und denken sie richtig durch.“* Die Zitate sind der berühmten Totenrede des Perikles entnommen. Dort wird eindrücklich sichtbar, wie nachhaltig die Demokratie in der Lage ist, dem Leben des Einzelnen Sinn zu vermitteln. Warum wird uns Menschen von heute diese Sinnquelle so sehr vorenthalten? Vielleicht sollten mehr Menschen als bisher an diese faszinierende Funktion herangelassen werden. Die Befürchtung, dass damit andere, die im Steuerungssystem der Gesellschaft bereits engagiert sind, aus ihrer Tätigkeit verdrängt werden, ist unbegründet. Hier ist keiner übrig. Es gibt so viel zu tun.

Aber damit sind wir schon bei den Auswirkungen, die das Wahrnehmen dieser neuen Rolle auf die Gesellschaft als ganze haben wird. Es werden nämlich auch Effekte benennbar, die gesamtgesellschaftlich bedeutsam sind. Vier von ihnen seien hier aufgeführt:

1.) *Aufbau von Systemvertrauen*¹⁰

Demokratisch verfasste Steuerungssysteme stellen letztlich eine Institutionalisierung öffentlich erlaubten Misstrauens dar. Mit Misstrauen allein ist allerdings kein Staat zu machen. Auch solche Großorganisationen, die dem einzelnen generös das individuelle Recht auf Freiheit, Gleichheit und Meinungsäußerung einräumen, wie das seit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung (1776) in Übung gekommen ist, können ohne eine positive Grundeinstellung ihnen gegenüber auf Seiten derer, die von ihnen als Bürger anerkannt werden, nicht ihrer Intention ent-

sprechend arbeiten. Sie brauchen für ihr Funktionieren einen Vorschuss an Vertrauen, und den müssen viele einzelne bereit sein, ihnen zu gewähren.

Genau das ist heute nicht mehr hinreichend und jedenfalls nur in abnehmenden Maße gegeben. Unsere kompliziert aufgebauten Großgesellschaften erweisen sich als wenig geeignet, die Umverteilungsprozesse rechtzeitig und friedlich abzuklären, die im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklungen eigentlich als notwendig erkannt werden. Die Strukturen des politisch-administrativen Teilsystems reagieren überlastet. Dem Einzelnen legen sich in dieser Situation vermehrt Misstrauen, Apathie, Egozentrik oder auch der Hang zur Diskriminierung Dritter als rationale Verhaltensweisen nahe. Die entsprechenden Einstellungen verhindern nicht nur häufig sachgerechtere Lösungen oder verunmöglichen die erforderlichen Umverteilungen. Sie steigern auch die desolate Lage des ganzen Systems, und zwar bis hin zu dessen Selbstblockade.

Kann das hier notwendige Systemvertrauen sozial hergestellt werden und wie?

Bei dem, was hier unter „Systemvertrauen“ gemeint ist, gibt es, ähnlich wie bei dem viel erörterten menschlichen Urvertrauen, Annahmen über dessen soziale Genese. Der „soziale Optimismus“ eines Menschen scheint mit seiner frühkindlichen Versorgungssituation in Zusammenhang zu stehen. In vielleicht vergleichbarer Weise bilden überschaubare, relativ konstante Gruppenstrukturen, die dem einzelnen in entscheidenden Hinsichten eine Gleichheit auf Gegenseitigkeit einräumen und in denen die Zumutungen, die die Gesamtheit an uns vernünftigerweise richten kann, auf ihre Grundintention hin überprüfbar bleiben (Transparenz), eine „Primärsituation“, in der sich das Systemvertrauen

entwickeln kann, das in den heutigen Großgesellschaften von irgendwoher vorgeleistet werden müsste, wenn die großen, ungeliebten Probleme einer einvernehmlichen Lösung zugeführt werden sollten.

Eine solche Situation scheint die im öffentlichen Auftrag arbeitenden Planungszelle erfahrbar zu machen. **Hier stellt sich unter den Juroren sehr schnell ein ausgesprochener Konsens über die Werte und Ziele her, die ihre Lösungsversuche disziplinieren werden. Der klar vorgegebene Fall verhilft zur Unterscheidung zwischen Nichtlösbarem und Lösbarem. Das Sachgespräch vermittelt Einsicht in die jeweiligen Bedingtheiten. In der gemeinsamen Arbeit am konkreten Problem baut sich so der „aufklärerische Effekt“ auf, der so etwas wie ein generelles Zutrauen in die Vernünftigkeit und Angemessenheit gesellschaftlichen Entscheidens erlaubt.**

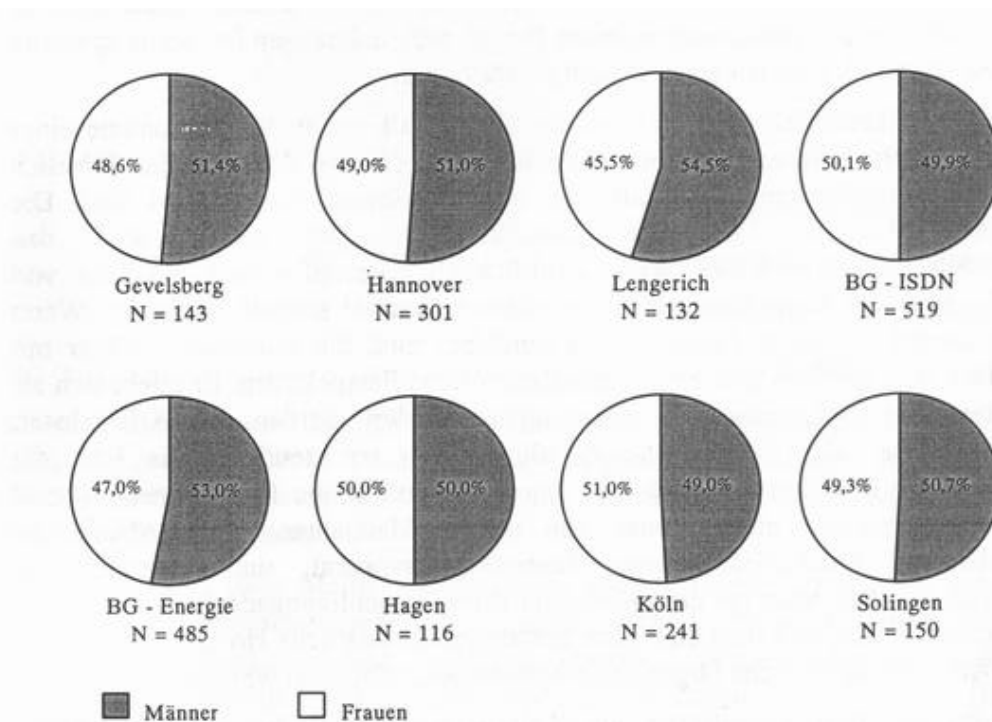
Nach über dreihundert erfolgreich durchgeführten Planungszellen darf die Feststellung als bestätigt angesehen werden, dass unter anderem die Ermöglichung und Förderung von „Systemvertrauen“ als eine der Nebenwirkungen der Methode Bürgergutachten durch PZn zu gelten hat.

2.) *Integration der Gesellschaft*

Moderne Massengesellschaften haben Integrationsprobleme. Es kommt zu sozialen Separierungen und zu Abschottungen. Beispielsweise werden Positionen wie Ausländer, Behinderter oder Arbeitsloser punktuell als schlecht integriert empfunden.

Dann setzen, zunächst oft unmerklich, aber auf ihre Weise wirksam, Frontenbildungen ein. So entstehen dann soziale Inseln oder sogar Ghettos. Und die davon Betroffenen spüren sehr wohl, dass sie „draußen“ stehen.

Abbildung 1:
Verteilung der Geschlechter in der PZ



Die Teilnehmerschaft der Planungszellen ist in hohem Maße sozial heterogen zusammengesetzt. Planungszellen sind auffallend genaue Abbilder der jeweiligen Herkunftsgesellschaft. Alle Minderheiten und schweigenden Mehrheiten sind entsprechend vertreten. Das trifft auch auf die Verteilung des Merkmals „Geschlechtszugehörigkeit“ zu (siehe Abbildung 1). Menschen der unterschiedlichsten Herkunft sind dann in einer sozial sehr dichten Arbeitssituation miteinander tätig, und das vor allem in den täglich mehrfach neu zusammengesetzten Fünfer-Gruppen. So wird z.B. der Austausch mit der Vertreterin einer Position, mit der man es noch nie sonst zu tun hatte, plötzlich zur Voraussetzung für einen von allen erstrebten Erfolg. Hier stellt sich wie von selbst ein weiterer für unsere Gesellschaft wichtiger Effekt dieses Beteiligungsmodells ein: **Planungszellen wirken integrierend.** Belege dafür sind mit Händen zu greifen, beispielsweise auch bei einer Teilnehmerbefragung, die Studentinnen sechs Wochen nach Abschluss eines PZ-Projektes durchgeführt haben, das im linksrheinischen Braunkohlengebiet gelaufen ist. Hier hat eine junge Türkin zu Protokoll gegeben, dass sie im Ort – seit sie in der PZ mitgearbeitet hat – begrüßt wird. Offenbar wurde sie vorher nicht begrüßt, jedenfalls hat sie wohl den Eindruck gehabt.

3.) Befriedungseffekt

Neben den unmittelbar integrativen Effekten eines so intensiven Zusammenarbeitens scheint das Modell PZ auch bei akuten und schweren Konfliktslagen durch seine vertrauensbildende Wirkung der Gesellschaft zu jeweils akzeptablen Problemlösungen verhelfen zu können. Das gilt auch für Konflikte, die heute unterhalb der Ebene zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen

heranwachsen. Derartige Konflikte werden in unserer immer komplizierteren und stör anfälligeren Welt für uns alle gefährdender. Angesichts des schwelenden Potentials solcher Konflikte gewinnen zunehmend „Feuerwehr-Mechanismen“, die für den Einsatzfall bereit zu halten sind, an Bedeutung. Diese müssen vorfinanziert werden.

Ein relativ handfester Beleg dafür, dass von dem partizipativen Planungsberatungsverfahren PZ und von seinen Ergebnissen her ein spürbarer Befriedungseffekt auch bei derartigen Konfliktkonstellationen ausgeht, bilden die Ereignisse um die Festlegung von 110 km Autobahntrasse (Autovia Urbina-Maltzaga, siehe Abbildung 2) im spanischen Baskenland. Am Tage vor Beginn der ersten Planungszelle dieses Projektes hatte sich Herri Batasuna (HB), der politische Arm der baskischen ETA, überraschend aus dem gemeinsam vorbereiteten Verfahren („Das Ministerium ist bevorzugt worden!“) zurückgezogen, lenkte dann aber über Nacht ein und erschien mit ihren Experten in der Informationsphase gleich der ersten Laienplanergruppe. Allerdings verlas HB dort eine längere Erklärung über die Informations-Benachteiligung, die sie seitens des Ministeriums hätte hinnehmen müssen. Bei den dann folgenden Gruppen verzichteten sie auf diese Verlesung. In den betreffenden Tälern, Dörfern und Städten haben schließlich 14 Planungszellen mit 350 im Zufall ausgewählten Frauen und Männern 11.200 vergütete Arbeitsstunden lang erfolgreich an diesem Erörterungs- und Bewertungsvorhaben mitgewirkt. Als dann für den Druck im Bürgergutachten (Dictamen Ciudadano) die erwähnte Beschwerde-Erklärung erbeten wurde, sah sich HB nicht mehr in der Lage, diese für die Veröffentlichung herauszugeben, – so offenkundig hatte sich vor aller Augen die Neutralität des Informationsprozesses dargestellt.

Abbildung 2

Verlauf der von PZn bearbeiteten Autobahn-Trasse im Baskenland



Das Urbina-Maltzaga-Projekt hatte schon vor seinem Beginn eine breite Presseöffentlichkeit genossen, weil die Planung der Leizaran-Autobahn, vier Jahre zuvor, einen hoch konfliktreichen (Großdemonstrationen, Beschädigung und Vernichtung von Baumaschinen, Verletzte und sogar Tote) und für die Regierung katastrophalen Verlauf genommen hatte. Der PZ-Planungsprozess verlief dagegen friedlich und konnte dann auch erfolgreich abgeschlossen werden. Als das „Dictamen Ciudadano“, das auch über die alternativen Trassen Auskunft gibt, endlich gedruckt vorlag,¹¹ löste es allseits Akzeptanz aus.

Inzwischen liegen Anfragen aus Israel, aus Nordirland und aus Südafrika (Eingabe an die dortige

Wahrheitskommission) vor, ob man nicht unter den in diesen Ländern herrschenden Bedingungen bestimmte dort schmorende Einzelprobleme mit Hilfe der Methode PZ anpacken könnte. Ein hinreichend umfangreiches Vorgehen dieser Art („fraktale Mediation“) ermöglicht offenbar eine breite partizipative Integration in der jeweils thematisierten Sache.

4.) Rückwirkung auf das Beschäftigungssystem

In den modernen Gesellschaften nimmt die Arbeitslosigkeit strukturell zu. Die Roboter sind da. Die Zunahme zeigt sich auch bei den verschiedenen Formen verdeckter Arbeitslosigkeit:

Umschulung, Kurzarbeit, Kuraufenthalt, Werksferien, Weiterbildung, Sabbatjahr. Der Arbeitsgesellschaft geht die Arbeit aus. Was das heißt, wird erst sichtbar, wenn man sich vor Augen stellt, welche fundamentale Rolle „Arbeit“ nicht nur für die Subsistenz, sondern auch für das Selbstverständnis und für das Verhalten des Einzelnen in der neuzeitlichen Gesellschaft spielt.

Auch an dieser Stelle werden mit dem Baustein PZ Rückwirkungen auf das Gesamtsystem einsetzen. Das Mitwirken in der PZ ist von den Teilnehmenden vollzeitlich zu leisten. Es wird vergütet. Es ist Arbeit. Es schließt für die betreffende Woche eine andere berufliche Tätigkeit aus. Damit löst es unabweisbar neue Bedarfe im Bereich der konventionellen Beschäftigungen aus. Für den, der in den Prozesszyklen einer Wirtschaftsgesellschaft zu denken gewohnt ist, wird schnell deutlich, dass das Auftauchen eines neuen Funktionsbereiches, und damit eines neuen

Arbeit-„gebers“, zu Verlagerungen im Beschäftigungssystem führen wird. Durch eine Partizipation an der Politikberatung werden Millionen von Arbeitsanbietern zeitweilig, aber im Prinzip regelmäßig, dem Beschäftigungssystem der Gesellschaft entzogen. Diese Menschen nehmen – urlaubsartig – am Regieren teil. Mitregieren schafft Raum für Arbeitsplätze.

Schließlich: Die Verfügung über das Beschäftigungssegment „Bürgergutachten durch Planungszellen“ ist im Dispositionsbereich der öffentlichen Hände angesiedelt. Diese befinden damit auch über die betreffende Termingestaltung. Bürgergutachten können demnach, im Hinblick auf den Zustand des Beschäftigungssystems, antizyklisch eingesetzt werden. Man könnte so den natürlicherweise auftretenden Konjunkturwellen entgegenwirken. Von dieser Möglichkeit wird sicher eines Tages Gebrauch gemacht werden.

Der Durchbruch schafft Strukturen

Wenn viele Menschen den Politik-Baustein PZ in Anspruch nehmen und damit die beiden Faktoren „Entscheidungsqualität“ und „Bürgerrolle“ in aller Breite für die Gesellschaft nutzbar werden sollten, so setzt das dafür geeignete Strukturen voraus. Eine entsprechende soziale Apparatur wird wachstümlich zustande kommen, wie beispielsweise einst für den Funktionsbereich „Urlaub“. Einige Jahrhunderte zurück gab es diesen Bereich noch nicht. Die Menschen hatten zu schaffen oder zu füttern. Heute steht mit Hotels, Flughäfen, Stränden, Büros usw. für den Urlauber eine Infrastruktur bereit, die beachtlich ist und die weiter expandiert.

Auch die Infrastruktur, die für eine kontinuierliche Beteiligung des Souveräns notwendig ist, wird sich bilden. Einige ihrer Elemente sind jetzt bereits benennbar. Wie müssen die Aufgabenstellungen gestaltet sein und wer darf sie in den Prozess eingeben? Wie soll die Auswahl der Teilnahmeberechtigten organisiert sein? Mit welchen Kosten ist zu rechnen und wem sollen sie angelastet werden? Es ist nicht die Aufgabe dieses Beitrages, hier sehr ins Detail zu gehen. Aber soviel ist deutlich: Hier entsteht eine **umfangreiche Infrastruktur**. Und an ihrer Spitze wird so etwas wie ein „Bürgerministerium“ stehen. Mit

dessen Erwähnung wird hier keine Forderung nach einem solchen Ministerium aufgestellt. Ich spreche vielmehr von einer Entwicklung, die absehbar ist. Und die sollte vielleicht die Beamten trösten, die sich durch das neuartige Modell PZ unbewusst gefährdet fühlen oder jedenfalls so reagieren. Auch das Fliegen, das ja seit Otto Lilienthal in Mode gekommen ist, hat sich zunächst nur sehr langsam entwickelt. Inzwischen sind aber, damit jeder fliegen kann, zahllose Behörden entstanden. Fliegen setzt Flughäfen voraus. Von der Gewährleistung der Flugsicherheit über die Schulung von Piloten bis hin zum Flugkartenschalter, überall Aufgaben, die von Menschen wahrgenommen werden müssen: Tausende von neuen Arbeitsplätzen. Und die Ermöglichung der Bürgerrolle für alle, – das

sollte ohne eine neu entstehende Verwaltungsapparatur vor sich gehen?

Im Augenblick wird es bei der Akquisition und Durchführung von PZ-Projekten noch etwas bescheidener zugehen. Forschungseinrichtungen und Institute freier Träger haben hier zur Zeit das Wort. Aber mittelfristig wird die Durchführung solcher Projekte wie auch die Weiterentwicklung des Modells PZ in die Hände des Staates übergehen. Die Ermöglichung des Bürgers als Souverän (wenn auch jeweils nur radikal befristet) ist ein genuin öffentlicher Auftrag.¹² Er kann, ähnlich wie Bundesbank, Verteidigung, Strafvollzug, Bundesverwaltungsgericht und dergleichen eigentlich nicht privatwirtschaftlich organisiert sein. Hier gibt es noch sehr viel Raum für gemeinsames Nachdenken.

How about reactions?

Zunächst aber stellen sich ganz andere Fragen: Werden solche Ansätze wie das Modell PZ heute angenommen? Und wie und von wem? Und wie lässt sich die Verbreitung dieses Politikbausteines fördern oder überhaupt erst vorbereiten und herbeiführen?

Dieses Modell PZ bekannt zu machen, damit ist die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal seit Jahren befasst. Sie bemüht sich vielerorts, sie veröffentlicht fachkundige Beiträge und gibt – neben den jeweiligen Bürgergutachten – allein drei Schriftenreihen¹³ heraus, die speziell an diesem Verfahren orientiert sind.

Die **Aufnahme** des immer noch neuartigen Ansatzes Planungszelle[®] gestaltet sich dabei bis heute sehr unterschiedlich. **Einerseits gibt es**

von Zeit zu Zeit positive Reaktionen, manchmal sogar emphatische Zuschriften zunächst unbekannter Bürgerinnen oder Bürger (Fanpost). Andererseits aber ist das gesellschaftliche Klima, in das hinein diese Innovation sich durchzusetzen versucht, von genereller Abwehr geprägt. In der wissenschaftlichen Debatte wird das Verfahren PZ trotz (oder wegen?) seiner praktischen Erfolge häufig schlicht ignoriert, Praktikern in Politik und Verwaltung ist es nur wenig bekannt. Woran mag das liegen?

Das Verfahren PZ gilt, wegen der Vergütung der Laienplaner, als **teuer**. Ein Bürgergutachten, das auf diese Weise erarbeitet wird, kostet gutes Geld. Aber was kostet nichts? Alles muss bezahlt werden. Planungszellen bringen allerdings in der Regel viel mehr, als sie gekostet

haben. Wenn man auf die heute laufenden Planungen (oder Nicht-Planungen!) schaut, so wird sehr schnell deutlich, dass die Lösungsvorschläge, wie sie von Bürgergutachten vorgelegt werden, für die Gesellschaft effektiv Gelder einsparen. 400 000 Euro sind nach Presseberichten beispielsweise für einen Planungszellenprozess in fünf bayerischen Städten mit je zwei Planungszellen (insgesamt also 250 beteiligte Bürger) veranschlagt, den das bayerische Verbraucherschutzministerium in Auftrag gab. Themen sind Verbraucherschutz und Gesundheitspolitik. In Tirschenreuth, Dingolfing, München, Krumbach und Erlangen ging es um Themen wie „Umwelt und Gesundheit“, Ernährung und Landwirtschaft“ oder „Sicherheit technischer Geräte am Beispiel des Mobilfunks“.

Der Grund für das Zögern, Planungszellen umfassender einzusetzen, dürfte mithin vermutlich kaum wirklich finanzielle Gründe haben, ist ein Bürgergutachten doch deutlich „preiswerter“ als übliche Gutachten. Eher kann man vermuten, dass das Verfahren Planungszelle Ängste auslöst.

Die Planungszelle löst unausgesprochen, aber sehr wirksam, Befürchtungen aus speziell bei denen, die im – wie die Soziologen sagen – „politisch-administrativen Teilsystem der Gesellschaft“ tätig sind. Deren Stammhirne sehen hier Besitzstandsprobleme. Eigentlich ist das normal. Dass etwa bei einer Verwaltungsvereinfachung *„viele Rechtsgelehrten bey der Simplifikation dieser Sache ihr geheimnisvolles Wesen verlieren, um ihren ganzen Subtilitätenkram gebracht, und das ganze Corps der bisherigen Advocaten unnütze werde“*¹⁴, ist ja auch sonst schon in den Entwicklungsprozessen der gesellschaftlichen Steuerungsapparatur aufgetreten.

Diese mehr oder weniger unbewussten Befürchtungen der politisch Engagierten wer-

den aber darüber hinaus vor allem durch die Auswahl der Teilnehmenden im Zufall ausgelöst. Zufallsauswahl heißt nämlich: Ich bin dort nicht mit dabei. Vielleicht dominiert diese Ahnung latent das Wahrnehmungsvermögen. Und so ignoriert man einfach die Beteiligungsmöglichkeit PZ. Laienplanung – das braucht in den Ämtern und in den Fraktionen nicht diskutiert zu werden. Wenn es um die Hereinnahme von (eigentlich erkennbar notwendigen) Innovationen in die Steuerungsapparatur unserer Gesellschaft geht, reduzieren vermutete Gefährdungen der eigenen Interessen die Wahrnehmungsbereitschaft.

Die beste Voraussetzung, diese Widerstände zu beseitigen, ist eine offensive Kommunikationsstrategie über die Praxis der Planungszelle, um eine umfassende Debatte über dies Instrument zu erreichen, seine Anwendungen zu vervielfachen und weitere Erfahrungen zu sammeln. Es geht nicht darum, dass jetzt gleich alle beginnen, PZ-Projekte anzufahren. Das würde schnell zu einer Überforderung führen. Solche Vorhaben sind zur Zeit noch viel arbeitsaufwendiger als man zunächst meint. Noch fehlt der institutionelle Rahmen, der später einmal diese Abläufe erleichtern wird. Sich aber mit den Möglichkeiten der Planungszelle vertraut zu machen und ihr Konzept bekannt zu machen, wäre bereits ein erheblicher Fortschritt. Nur so werden die benötigten Rahmenbedingungen zustande kommen. Die Steuerzahler (und Wähler!) müssen in die Lage versetzt werden, danach zu fragen, warum dieses Verfahren nicht eingesetzt wird. Hier liegt auch eine Aufgabe für alle Personen, Institutionen, Verbände und Verwaltungen, denen es um ein lebendiges demokratisches Gemeinwesen geht. Demokratie funkelt wieder, weil für sie neuartige Realisierungsmöglichkeiten sichtbar werden.

Der Autor

Prof. Dr. Peter C. Dienel, Leiter der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren, Bergische Universität, Gaußstr. 20, 42097 Wuppertal, e-mail: dienel@uni-wuppertal.de

Anmerkungen

- 1 Koch, Klaus, Fatales Signal an Schüler, in: Westdeutsche Zeitung, 8. Sept. 2001, S. 11.
- 2 Dienel, Peter C.: Wie können die Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren, in: Der Bürger im Staat, Heft 3/1971, S. 151–156.
- 3 Zur Erläuterung dieses Demokratie-Bausteins sei auf den 2002 in der 5. Auflage erschienenen Basistext verwiesen: Dienel, Peter C., Die Planungszelle. Der Bürger als Chance. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- 4 Dienel, Peter C., in: Der aktive Bürger Utopie oder Wirklichkeit? Ein Cappenberger Gespräch, Köln/Berlin 1971, S. 85.
- 5 Dienel, Peter C., Wie können die Bürger (s. Anm. 2), S. 156.
- 6 Einen solchen systematischen Überblick bietet: Dienel, Die Planungszelle, S. 81ff.
- 7 Frank Orthmann, Willensbildungsprozesse in Planungszellen am Beispiel eines Projektes der Stadt Neuss. Schriftliche Hausarbeit im Rahmen der Ersten Staatsprüfung für das Lehramt, Wuppertal 2000, S. 92. (Die Arbeit wird gedruckt erscheinen.)
- 8 So Bruno Fritsch, in: H. Jungermann et al. (Hg.), Die Analyse der Sozialverträglichkeit für Technologiepolitik, München 1986, hier S. 150.
- 9 Thukydides, Geschichte des Peloponnesischen Krieges, II/37.
- 10 Dieser Punkt ist im Wesentlichen meinem Beitrag „Das Bürgergutachten und seine Nebenwirkungen“, in: P. H. Feindt et al. (Hrsg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach 1996, S. 115–136, entnommen.
- 11 Laboratorio de Estudios Sociales (Edit.), Dictamen Ciudadano: Eja Maltzaga-Urbina Ardatza, San Sebastian 1994.
- 12 Dieser Absatz ist meinem Vortrag „Das aufregende Problem Bürgerbeteiligung“ entnommen, in: Hein-

rich Siedentopf (Hrsg.), Staatsreform/Europapolitik. Speyerer Arbeitshefte Nr. 133. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 97–112.

- 13 *democratia experimentalis*. Praxisberichte. Band 1 u. 2, *democratia experimentalis*. Schriften zur Planungsbeteiligung. Band 1 bis Band 7. beide in: Verlag Peter Lang, Frankfurt/M., Bern, New York, Paris. – WERKSTATT-PAPIER der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung. Bergische Universität Wuppertal, Heft 1 bis Heft 59.
- 14 So der (aufklärerisch gesinnte) Preußen-König Friedrich II (der Große) in seiner Kabinettsordre vom 14. April 1780.

Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Förderung der Bürgergesellschaft ist ein zentrales Thema der aktuellen Reformdebatte. Der Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ (www.fes.de/buergergesellschaft) will in diesem Diskurs ein Forum sein, das reformpolitisch relevante Themenstellungen aufgreift, analysiert und in der politischen Debatte Stellung bezieht. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, ein Netzwerk für die politische Beratung institutioneller Reformpolitik aufzubauen und dessen Überlegungen der Politik vorzustellen. Der Arbeitskreis versteht sich insofern als kritischer Impulsgeber für die öffentliche Reformdebatte. Er wird gefördert von der Erich-Brost-Stiftung in der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Anlass und Ausgangspunkt bildet das Interesse, die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des darin liegenden Demokratisierungspotentials einerseits und die Staatsmodernisierung in Kategorien des aktivierenden Staates andererseits zusammenzubringen. Das Augenmerk des Arbeitskreises gilt in erster Linie der Stärkung der Bürgergesellschaft und entsprechender Partizipationschancen: Diese Perspektive bestimmt die zu formulierenden Modernisierungsanforderungen an staatliche Instanzen und Akteure.

Die persönlich eingeladenen Mitglieder des Arbeitskreises reflektieren den interdisziplinären Arbeitsansatz von Akteuren aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wirtschaft und Medien mit ihrer je spezifischen Perspektive.

Der Arbeitskreis konkretisiert seine Ziele in Analysen und Gutachten, Fachgesprächen, Workshops und öffentlichen Veranstaltungen. Vor allem aber ist er ein Netzwerk, genauer, ein Vernetzungsangebot, mit dem der Arbeitskreis selbst „Gelegenheitsstrukturen“ schaffen will.

Leiter des Arbeitskreises ist Dr. Michael Bürsch, MdB, die Koordination liegt bei Albrecht Koschützke, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung (albrecht.koschuetzke@fes.de)

Veröffentlichungen des Arbeitskreises

Der Aktivierende Staat – Positionen, Begriffe, Strategien. Wolfram Lamping, Henning Schridde, Stefan Plaß, Bernhard Blanke, Bonn 2002, 44 Seiten

Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funkelt wieder. Peter C. Dienel, Bonn 2002, 20 Seiten