

Peter C. Dienel

Die Planungszelle

Peter C. Dienel

Die Planungszelle

*Der Bürger plant seine Umwelt.
Eine Alternative zur
Establishment-Demokratie*

4., durchgesehene Auflage

Mit Statusreport '97

Westdeutscher Verlag

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Dienel, Peter C.:

Die Planungszelle: der Bürger plant seine Umwelt;
eine Alternative zur Establishment-Demokratie /
Peter C. Dienel. – 4., durchges. Aufl. – Opladen:
Westdt. Verl., 1997

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen

Der Westdeutsche Verlag ist ein Unternehmen der Bertelsmann Fachinformation.



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

<http://www.westdeutschervlg.de>

Gedruckt auf säurefreiem Papier

ISBN 978-3-531-13028-6

ISBN 978-3-322-93547-2 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-93547-2

Inhalt

<i>Vorwort zur 3. Auflage</i>	10
<i>Prolog: Vom Dilemma der Bürokratisierung</i>	13
Kapitel I. Ausgangslage und Aufgabenstellung	15
<i>A. Der Zustand des gesellschaftlichen Steuerungssystems</i>	15
Das Defizit an rationaler Bewertung	15
Das Defizit an Zukunft	17
Das Defizit an Legitimation	18
Das Defizit an Interaktion mit dem Bürger	18
Das Defizit an politischer Sozialisation	20
Unterschiedliche Reaktionen	22
<i>B. Die politische Ordnung als Entwicklungsvorhaben</i>	22
Leitvorstellungen	22
Die Definition der Ausgangssituation	24
Eingrenzung des Arbeitsbereiches	27
Systemrelevanz des Entwicklungsvorhabens	30
<i>C. Arbeitsplan</i>	31
Anmerkungen zu Kapitel I	32
Kapitel II. Vorhandene Beteiligungsverfahren	34
<i>A. Kategorisierung</i>	34
<i>B. Darstellung einzelner Verfahren</i>	37
Die Verwaltung	37
Das Parlament	39
Die Partei	43
Das Plebiszit	45
Der Beirat	49
Die Bürgerinitiative	52
Die Anwaltsplanung	58
<i>C. Vergleichende Bewertung der Verfahren</i>	61
Schwachstellen der Verfahren	61
Vermehrfachbarkeit von Verfahren	62
Politische Sozialisationseffekte der Verfahren	63
Fazit des Vergleichs	64

<i>D. Folgerungen für die weitere Entwicklung</i>	65
Komplexität der Entwicklungsaufgabe	65
Anforderungen an neue Verfahren	66
Modellentwürfe	67
Anmerkungen zu Kapitel II	69
Kapitel III. Das Modell Planungszelle	74
<i>A. Konstruktionsmerkmale des Modells</i>	74
Gruppenentscheid	75
Akzeptables Positionsangebot	77
Freigestellte Teilnehmer	78
Vergütete Teilnahme	81
Befristete Teilnahme	83
Teilnehmerzufallsauswahl	86
Laienteilnehmer	95
Fachliche Begleitung	98
Vorgegebene Aufgabenstellung	103
Freizügigkeit des Einsatzes	104
Simultanverwendbarkeit	107
<i>B. Variable Merkmale</i>	108
Teilnehmerzahl	108
Dauer	109
Programmdichte	110
<i>C. Arbeitsablauf einer Planungszelle</i>	111
Arbeitsphasen	112
Vorbereitungsphase	113
Durchführungsphase	114
Nacharbeit	127
<i>D. Einbau der Planungszelle</i>	129
Kompetenz des Verfahrens	129
Verortung des Verfahrens	131
Effekte des Einbaues	132
Anmerkungen zu Kapitel III	133
Kapitel IV. Die Anwendung des Verfahrens	137
<i>A. Anwendungsmöglichkeiten</i>	137
Gesellschaftlicher Beteiligungsbedarf	137
Spezifische Eignung des Verfahrens	139
Exkurs: Technology Assessment	142
Einsatzebenen	144

<i>B. Organisatorische Voraussetzungen</i>	149
Personal	149
Arbeitsmaterial	152
Einrichtungen	154
Anmerkungen zu Kapitel IV	158
Kapitel V. Die Auswahl von Aufgabenstellungen	159
<i>A. Auswahlkriterien für Aufgaben</i>	160
Die Bearbeitbarkeit	160
Sozialisierungseffekt	162
Zuständigkeit	163
Die Bearbeitungswürdigkeit	165
Spezielle Eignung	165
<i>B. Auswahlverfahren für Aufgaben</i>	166
Eingabe	166
Filterung	168
Strukturierung	169
Zuweisung	171
Anmerkungen zu Kapitel V	172
Kapitel VI. Die Effekte des Verfahrens	173
<i>A. Apparaturrelevante Effekte</i>	174
Bessere Planung	174
Verbesserung der Apparatur	182
<i>B. Individualrelevante Effekte</i>	187
Erweiterung des bürgerlichen 'status activus'.	187
Politische Sozialisation	189
Individuell verwertbare Effekte	197
<i>C. Gesellschaftsrelevante Effekte</i>	198
Planungszelle als Untersuchungsobjekt	198
Planungszelle als Produktionsauslöser	199
Planungszelle als Förderungsinstrument	200
Anmerkungen zu Kapitel VI	200
Kapitel VII. Langfristeffekte	203
<i>A. Weiterentwicklung des politisch-administrativen Instrumentariums</i>	203
Problemadäquate Einzugsbereiche	204
Gruppenabstimmung	205

<i>B. Umverteilungsfunktion</i>	206
Neuverteilung politischer Mitwirkungsmöglichkeiten	206
Umverteilung von sozialer Macht	207
Umschichtung aufgewendeter Mittel	210
Entlastungen im politischen Teilsystem	211
<i>C. Entlastung des Beschäftigungssystems</i>	214
<i>D. Konfliktprophylaxe</i>	216
Vorurteile und soziale Apparate	217
Therapieversuche	218
Therapiemodell Planungszelle	219
<i>E. Erschließung ergänzender Möglichkeiten personaler Identität</i>	222
Anmerkungen zu Kapitel VII	223
Kapitel VIII. Varianten zum Modell Planungszelle	225
Änderung des Kontinuitätsgrades	225
Änderung des Teilnehmer-Einzugsbereiches	227
Planpflicht	228
Anmerkungen zu Kapitel VIII	232
Kapitel IX. Die Realisierung des Modells Planungszelle	233
<i>A. Realisierungschancen</i>	233
Artikulationsebenen von Widerständen	234
Das Rechtsproblem	234
Das Kostenproblem	235
Tangierte Positionen als Quellort von Widerstand	241
Verwaltung	242
Planer	243
Der Abgeordnete	244
Partei	245
Bevölkerung	246
<i>B. Realisierungsschritte einer Laienplanung</i>	248
Phasen-Szenario	248
Einzelprobleme	250
<i>C. Erste Erfahrungen</i>	252
Teilnehmerselektion	253
Teilnahmebereitschaft	253
Aufgabenstellung	256
Informationsaufbereitung	256
Informationsverarbeitung	256

Teilnehmerverhalten in sozial heterogenen Situationen	258
Organisation des Tagesablaufs	258
Leistungsmotivation in der Teilnehmerrolle	259
Leistungsmotivation in Funktionsrollen	260
Werteinbringung	260
Bewertungsprozesse	263
Spezifisch Nichtinteressierte	263
Mehrfachbearbeitung von Aufgaben	264
Der Planer als Mitarbeiter	264
Der Prozeßbegleiter als Mitarbeiter	264
Planungs-output	265
Eignung des Verfahrens	266
Anmerkungen zu Kapitel IX	266
Kapitel X. Na und?	268
Literaturverzeichnis (1977)	269
Anhang	
Statusreport '97	277
1. Rückblick auf Anfänge	277
2. Das Bürgergutachten	278
3. Erträge	282
4. Perspektiven	289
5. Zur Tagesordnung	292
Stichwortverzeichnis	293

Der Schlüssel zur rechtzeitigen Bearbeitung wichtiger politischer Fragen liegt – so die These des Buches – in der Bewältigung eines Hintergrundproblems: in der Fortschreibung der sozialen Apparatur zur Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen. Diese Apparatur arbeitet defizitär. Bürokratismus, Unregierbarkeit, Selbstbedienung: die Schlagworte kursieren, nur sie helfen nicht weiter. Längst geht es nicht mehr um die Haltungsschwäche eines Politikers oder um die Irrationalität der Bürger. Es geht um strukturelle Schadensstellen unseres Entscheidungssystems.

Es gibt einen mindestens zwei Jahrhunderte alten Nachholbedarf für die Orientierung unserer politischen Einrichtungen an den Gegebenheiten der Moderne. Die Fehlanpassungen verstärken sich: Das Eigengewicht der politischen Maschine hat die Menschen gefühlsmäßig und faktisch von ihrem Staat getrennt. Die Professionellen haben sich, ohne es zu wollen, isoliert. Der Veranstalter dieses Staates, der Bürger, reagiert apathisch oder punktuell aggressiv. Zwar werden heute mehr 'Teilnahmemöglichkeiten' angeboten als vor zehn Jahren. Man fördert das kleinräumige Mitmachen (Wohnumfeld, Nachbarschaft, Agenda 21, Lebensqualität im Nahbereich) und in den Medien gibt es mehr Hörer- und Zuschauerbeteiligung: eine symbolische Partizipation für Millionen wird wahr. Das unerhebliche Dabeisein aber macht das Defizit noch spürbarer. Der einzelne wird an die eigentlichen Probleme nicht herangelassen. Und die Institutionen stehen da, ohne die korrigierende Langmut und gescheite Pffiffigkeit der Leute. Zudem gebiert das Teilnehmen, das hier – wenn überhaupt – ausgelöst wird, neue Konfliktpotentiale. Diese bewirken mit ihrem unbewältigten Koordinationsbedarf, ihren demagogischen Exzessen oder Trivialisierungen schließlich das Gefühl des „Nichts geht mehr“.

Ein Modell, das hier vollziehbare Hilfe beizutragen verspricht, ist aktueller denn je. So wird denn „Die Planungszelle“ 20 Jahre nach ihrem Erscheinen weiter nachgefragt. Ihr Text wird hier ungeändert, aber um einen Statusreport erweitert, erneut vorgelegt. Noch in der Inkubationszeit einer so voraussetzungsvollen Innovation läßt sich schon zweierlei sagen:

1. Die *Arbeitsfähigkeit* des Verfahrens Planungszelle (PZ) ist belegt. PZ'n haben in Europa an über 50 Standorten mit Erfolg gearbeitet. Tausende im Zufall ausgewählter Erwachsener waren, jeweils mehrtätig, als Bürgergutachter tätig. Über solche Vorhaben liegt eine Vielzahl von Berichten vor. Der Statusreport '97 (s. S. 277ff.) versucht sie zusammenzufassen.

2. Einige Verfahrensdetails, die in dem Buch projiziert wurden, stellen sich heute anders dar. Fünf solcher *Weiterentwicklungen* sind hier zu benennen. Sie betreffen den Zeitaufwand, die Altersbegrenzung, die Dauerberatung durch den Auftraggeber, die Gruppenarbeit und das „Bürgergutachten“:

– PZ'n brauchen keine drei Wochen (so noch S. 109f.). Das Einleben in die Gruppe und das Aufnehmen von Grundinformationen wird vom einzelnen unaufwendiger geleistet als zunächst erwartet. Querschnittsgruppen lernen auffallend schnell.¹ **Vier**

¹ Dem Bürgergutachten „Regelung sozialer Folgen neuer Informationstechnologien“, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung, Univ. Wuppertal 1986, ist auf den Seiten 122-125 ein Abschnitt über dort beobachtete 'Schnellenprozesse' eingefügt.

Arbeitstage reichen in der Regel für eine PZ aus, sich auch komplizierte Stoffe anzueignen.

- Die Zufallsauswahl der Teilnahmeberechtigten hatte bei den 68-Jährigen halt gemacht (s. S. 88). Zusätzliche Risiken sollten so ausgegrenzt bleiben. Inzwischen wurde diese **Altersbegrenzung aufgehoben**. Ältere Menschen sind gerne mit dabei. Sie bereichern das Gruppengeschehen und verbessern dessen Ergebnisse. Seit 1996 nehmen zudem Einwohner schon ab 16 Jahren an der Auswahl teil.
- Programmrahmen und Prozeßbegleiter reichen aus, um Problem-Schöffen in die Lage zu versetzen, die übernommenen Aufgaben zu bewältigen. Eine kontinuierliche Mitarbeit zweier **Vertreter des Auftraggebers** (so noch S. 74) ist **nicht notwendig**, es sei denn, Fachreferate erstreben als Zusatznutzen Lerneffekte, wie sie in Hagen und Solingen bei den in den PZ'n präsenten Verwaltungsangehörigen sichtbar geworden sind.
- Die im Text erwähnte (S. 119f. u. 259) **Kleingruppenarbeit** (5 Gruppen à 5 Personen) wird heute erheblich intensiver genutzt als zuerst (s. Abb. S. 110) angedeutet. Diese Intimarbeit erweist sich regelmäßig als Auslöser und Stabilisator der PZ-typischen Meinungsänderungsprozesse.
- Der Ergebnisbericht (S. 126f.) ist inzwischen unter der Bezeichnung **Bürgergutachten** („gedruckte, vorlagegeeignete Zusammenfassung von Bewertungen und Lösungsvorschlägen, die in PZ'n erarbeitet wurden“) standardisiert worden.² Der Begriff akzentuiert die out-put-Orientierung der Maßnahme. Er verleiht ihren Ergebnissen Gewicht. Er macht es damit dem Auftraggeber notfalls schwerer, diese Vorschläge zu 'schubladisieren'. – Mit dem Bürgergutachten (BG) ist ein Baustein entwickelt worden, mit dem es leichter ist, die PZ in politische Entscheidungen (Planfeststellungen, Gesetzgebung) förmlich einzubeziehen. Es öffnet gleichzeitig neue Möglichkeiten der Verwertung der Ergebnisse, etwa in Seminaren, in der Presse, in Verbänden oder auf Ausstellungen.

Bei der Konstruktion des Beteiligungsverfahrens PZ waren eine Reihe *organisatorischer* Überlegungen anzustellen. Es mußten z.B. Vorstellungen über mögliche Trägerstrukturen („Laienplanungssystem“) entwickelt werden. Dafür waren Zahlen und Fristen zu nennen. Das hat einerseits bewirkt, daß sich Vermutungen über die Einsatzfähigkeit der PZ einstellten: Sie ist strukturell kompatibel mit den vorhandenen Formen politischer Willensbildung, und sie ist extrem vermehrfachbar. Andererseits hat gerade die Konkretheit der Annahmen auch zu Mißverständnissen Anlaß gegeben, die für die Absicht des Buches, Ermöglichung eines bestimmten Beteiligungsinstruments, dysfunktional waren. Zunächst ist ja wirklich nicht die Frage akut, wie die Strukturen aussehen werden, die einen rationellen und möglichst interessenneutralen Einsatz des Kontrollbausteins PZ auf Dauer sicherstellen. Jetzt geht es erst einmal länder- und situationsweise um eine experimentelle Inbetriebnahme des Verfahrens, um aufgabenspezifische Projekte und so um seine Schritt-für-Schritt-Etablierung. Begriffe wie 'Partizipationsamt' (S. 154) verschrecken dabei mehr, als daß sie akzeptable Lösungen für zukünftige Probleme benennen könnten. Der 6-Mrd.-

² Diese Ergebnispräsentation erlaubt es, die Tendenzen der Gruppe herauszuheben, zwingt aber auch dazu, die Art der Auswertung der Aussagen offenzulegen. Insofern erhöht das BG die Bedeutung, aber auch die Kontrollierbarkeit des mit der Abwicklung der Beteiligungsmaßnahme beauftragten unabhängigen Durchführungsträgers, eine Funktion, die in der Regel noch die „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren“, Universität Wuppertal, wahrnimmt.

Schocker bei den 'organisatorischen Voraussetzungen' (S. 157) hat spürbar Frösteln ausgelöst: seine Erörterung hat manche der seitdem gelaufenen Versuche erschwert. Diese Diskussion ist in den Hintergrund getreten. Dennoch wird das entsprechende Kapitel wieder mit vorgelegt. Die Fragen nach der Organisation einer Trägerstruktur haben sich ja keineswegs erledigt.

Im übrigen gibt es auch Fragen, die das Ablaufgeschehen der PZ selber betreffen: man vermutet, die Bürger seien hier manipulierbar, und die Verwaltung fragt nach den Kosten dieser Maßnahme. Fragen dieser Art stellen sich bei jedem Realisierungsversuch erneut.

- Was die Eingrenzung von **Manipulationsmöglichkeiten** anbetrifft, haben sich die auf S. 100ff. genannten Argumente als realistisch erwiesen. Die unabhängige Reflektiertheit der 'Zufallsbürger' fällt auf. Die kontrovers informierten Gruppen arbeiten eigenständig, und zwar auch bei Aufgabenstellungen, die – wie die Energieplanung – zur Zeit ihrer Bearbeitung als 'sehr heiß' galten.
- Das Verfahren PZ **kostet Geld!** Es ist teurer als eine Befragung, weil es das Expertenwissen im jeweils bearbeiteten Fragenbereich in die Beurteilung der Vorschläge einbezieht. Es ist teurer als das sog. Fachgutachten, weil es die Bewertung der Lösungen durch die Breite der Bevölkerung und die von ihr beigetragenen sachlichen Ergänzungen miterfaßt. Beides aber bewirkt, daß dieses Verfahren mehr bringt als es kostet.

Der Beschreibung der PZ geht eine Darstellung der damals gängigen Beteiligungsverfahren voraus. Ihr liegt eine eigene Soziologie der Partizipation zugrunde. Der Begriff 'Beteiligung' ist unkonventionell (S. 28) definiert. Auf diese Weise gibt sich sogar die Verwaltung als eine Form bürgerschaftlicher Beteiligung zu erkennen. Diese Einsortierung ist bisher nicht moniert worden. Sie wurde aber auch nicht auf ihre theoretische Rentabilität hin erörtert, obgleich sie für die Interpretation eines Staates, dessen Inhaber der Bürger ist, nicht uninteressante Aspekte erschließt. Die Einsichten des Reichsfreiherrn vom Stein lassen grüßen.³

Kennzeichnet der Begriff „planen“ noch die Einstellungen, die wir der Zukunft gegenüber einnehmen? Der Eindruck von Nichtsteuerbarkeit hat sich verstärkt. Lösen nicht Begriffe wie 'Risiko', 'Marketing', 'Chaos' oder 'Synergie' erklärungskräftigere Assoziationen aus? Der Wert der PZ hängt nicht am Namen 'Planungszelle'. Es ist die Merkmalskombination, die den Bürger in die ihm zustehende Rolle einsetzt und die damit einen spezifischen Beitrag zur Konsolidierung des gesellschaftlichen Steuerungssystems leistet. Angesichts zunehmender Komplexität müssen heute Instrumente entwickelt und eingeführt werden, die der neuartigen Situation gerecht werden, aber auch Vertrauen schaffen und verdienen.

Wird es und wie wird es zu einer solchen Einführung kommen? Das Buch spricht viel von Ämtern und von Geld. Man mag daher meinen, hier würde etwas vom Staat erwartet. Der Eindruck ist falsch. Das Modell PZ lernt erst laufen, wenn die **Bürgerinnen und Bürger** ihre Möglichkeiten einfordern.

Wuppertal, Sommer 1997

P.C.D.

³ Lektüreempfehlung: Stein, Karl Frhr. vom und zum, Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften: Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1986