

Beteiligungskonvent Lörrach 1.0 / Body of Knowledge: Grundbegriffe zu BÜRGER-BETEILIGUNG IM LOS-VERFAHREN

- „Wenn wir es versäumen, unsere demokratischen Techniken zu erneuern, werden wir bald feststellen, dass unser ganzes System nicht mehr reparabel ist.“ (David van Reybrouck in SPIEGEL 4/2016)
- **Empfehlung:** Wiederaufnahme eines zentralen Prinzips der athenischen Demokratie, des Losverfahrens.
- **"Unsere Demokratie steht vor einer neuen Entwicklungsstufe."** Wir haben einerseits eine Bürgerschaft, die gut informiert und sehr beteiligungsbereit ist, wenn sie entsprechend angesprochen wird. Andererseits haben wir zum Teil partizipationsfreundliche Verwaltungen, die allerdings größtenteils glauben, es ginge nur darum, die Bürger an Planungsverfahren formal zu beteiligen. Das geht auf das preußische Gemeinderecht zurück. Heute geht es aber vielmehr darum, mit den Bürgern von Beginn an gemeinsam zu planen und sie an der endgültigen Entscheidung zu beteiligen. Das ist ein großer Unterschied.
Politikwissenschaftliche Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal. Leiter, Professor Hans J. Lietzmann
- **Devise:** Mehr Demokratie wagen! (Willy Brandt)
- **Ausgangspunkt:** Ein Querschnitt der Gesellschaft, der informiert ist, agiert vernünftiger als eine ganze Gesellschaft, die nicht informiert ist.
- **Beispiel 1: die Gemeinde Wuppertal:** aktuell über ein Seilbahnprojekt
 - Amt für BüBet (**das erste seiner Art in Deutschland?**)
 - „Mehr Wuppertal wagen!“
 - Grundsatz: Frühe Information der Bürger und Transparenz!
 - Mit externer Begleitung
 - Per repräsentativem Zufallsverfahren im Melderegister 50 Einwohner auswählen.
 - Bitte des OB, sich als Bürgergutachter zu betätigen.
 - Angebote für Kinderbetreuung, Fahrdienste, Dolmetscherhilfe und / oder Aufwandsentschädigung erleichtern die Teilnahme
 - In einer Planungszelle (eigene Methodik) werden Aspekte eines Projekts der Stadt behandelt.
 - 4 Tage lang Experten-Input + Augenschein vor Ort + Diskussion mit Befürwortern und mit Gegnern des Projektes
 - Diskussion in immer wieder neu gemischten Kleingruppen
 - Gutachten der Planungszelle an den OB: **aufgrund von Mehrheitsentscheidung** + Benennung von offenen Fragen
 - Folgeveranstaltungen: alles innerhalb eines vorab festgestellten Zeitplanes
 - Foren: nach der Veröffentlichung des Bürgergutachtens diskutieren Mitglieder der Planungszelle mit Vertretern von beteiligten Interessenträgern
 - Maximal 4 öffentliche Informationsveranstaltungen über die Ergebnisse der BüBet
 - Definitive Entscheidung durch Beschluss des Gemeinderates
- **Vorteile des Losverfahrens:** große Repräsentativität, Informiertheit (durch Experteninputs, etc.), intensive methodische Urteilsbildung, gestuftes Verfahren, Überwindung des Lobbyismus

- **Beispiel 2: die Bürgerräte in Vorarlberg bzw. Österreich**
 - Eine einfache, kostengünstige und rasche Möglichkeit Eigenverantwortung, Selbstorganisation und demokratiepolitisches Verständnis von Bürgern zu stärken
 - Geeignet für kreative Entwicklungen und Umsetzungen von Lösungen zu heiklen Themen
 - Ablauf:
 - BR besteht aus 12 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten BürgerInnen
 - Auswahlkriterien sind Geschlecht, Alter, Wohnviertel, usw.
 - In einer 2 Tage dauernden Arbeitsphase identifizieren sie Themen öffentlichen Interesses in ihrem Umfeld und entwickeln dafür Verbesserungs- und Lösungsvorschläge
 - Dabei werden sie von einem **dynamic facilitator** (zur Methodik siehe Beilage 2) unterstützt. Er hilft den Tn herauszufinden, was sie wollen und wie sie auf kreative Weise gemeinschaftliche Lösungen zu scheinbar unlösbaren Problemen entwickeln können. Dabei steht die Selbstorganisationsdynamik im Vordergrund.
 - Jeder Tn spricht für sich selbst und nicht für eine Interessengruppe
 - Die Tn erarbeiten ein Statement, das öffentlich präsentiert wird.
 - Dann wird der BR aufgelöst.
 - Nach der Abschlusspräsentation des BR kann die gesamte Bevölkerung das Thema (z.B. in Arbeitsgruppen) diskutieren.
 - Empfohlen wird die periodische Neubildung eines BR ca. alle vier Monate. Das erhöht die Qualität der Ergebnisse. Der neue BR bestimmt eigene Themen und kommentiert vorhergehende Statements. Im Laufe der Zeit entstehen Statements, die vom Großteil der Bevölkerung getragen werden.
 - Der Ansatz hat sich in der Praxis bewährt.
 - Auf Gemeindeebene zum 1. Mal angewendet 2006 in Wolfurt (Vorarlberg), 2015 waren es bereits 35. Seit 2011 gibt es BR auch auf Landesebene und zwar halbjährlich. Verankerung in der Landesverfassung seit 2013. Das Büro für Zukunftsfragen hat 2014 eine erste Zwischenbilanz veröffentlicht.
 - Inzwischen wird der BR auch in anderen österreichischen Bundesländern eingesetzt. Es gibt eine allgemeine Kontaktadresse für Interessenten: martina.handler@oegut.at
- Ein zusätzlicher Reformvorschlag: einen Teil der Parlamentssitze im Zufallsverfahren vergeben

Beilage 1 (zu BüBet im Losverfahren)

Partizipation im Wandel: Bürgerbeteiligung 3.0 - Interview mit Prof. Dr. Hans J. Lietzmann

Das "Virtuelle Institut: Transformation der Energiewende NRW" erforscht im Auftrag des Landeswissenschaftsministeriums die soziokulturelle Dimension der Energiewende. Eines der acht beteiligten Institute ist die politikwissenschaftliche Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal. Ihr Leiter, Professor Hans J. Lietzmann, sagt: "Unsere Demokratie steht vor einer neuen Entwicklungsstufe." Ein Gespräch über strukturelle gesellschaftliche Veränderungen, die sich auf das "Wie" erfolgreicher Bürgerbeteiligung auswirken.

Herr Professor Lietzmann, Bürgerbeteiligungsprozesse sind vielerorts seit langem schon Praxis. Trotzdem wird der Ruf nach mehr Beteiligung immer lauter. Wie erklärt sich dieser Widerspruch?

Wir haben einerseits eine Bürgerschaft, die gut informiert und sehr beteiligungsbereit ist, wenn sie entsprechend angesprochen wird. Andererseits haben wir zum Teil partizipationsfreundliche Verwaltungen, die allerdings größtenteils glauben, es ginge nur darum, die Bürger an Planungsverfahren formal zu beteiligen. Das geht auf das preußische Gemeinderecht zurück. Heute geht es aber vielmehr darum, mit den Bürgern von Beginn an gemeinsam zu planen und sie an der endgültigen Entscheidung zu beteiligen. Das ist ein großer Unterschied.

Inwiefern?

Wenn Bürger Mitsprache fordern, sind die kommunalen Institutionen gefordert, auch grundlegende Veränderungen der Planungsstrukturen zu diskutieren. Ansonsten ist Beteiligung Augenwischerei: Dann werden Alternativen nicht ausreichend betrachtet und Kompensationen für Planungen möglicherweise gar nicht in den Blick genommen. Das erzeugt Unruhe.

Warum tun sich kommunale Institutionen mit einer qualitativen Ausweitung der Bürgerbeteiligung so schwer?

Die Gründe sind auf zwei Seiten zu suchen. Zum einen haben die Verwaltungen in den Kommunen zunehmend weniger Macht. Sie verlieren ihre Lenkungsfähigkeit an übergeordnete Instanzen. Das zeigt zum Beispiel die Planung der Hochspannungstrassen, die auf der Bundesebene zentralisiert worden ist. Selbst die Länder haben da kaum etwas zu sagen. Zugleich sehen sich Verwaltungen selber sehr stark unter Druck. Da fällt es schwer, sich nochmal ganz an den Anfang der Diskussion zurückzugeben und die betroffenen Bürger einzuladen, gemeinsam zu überlegen, was überhaupt zu tun ist. Zum anderen treffen die Verwaltungen heute auf einen hohen Informationsstand auf Seiten der Bürgerschaft. Das ist neu: Die Bildungsentwicklung in Deutschland hat sich in den letzten 40 Jahren dramatisch verändert. Ein Beispiel: Zu der Zeit als die gegenwärtigen Verfahren eingeführt wurden, also vor 50 Jahren, haben rund zehn Prozent einer Generation Abitur gemacht. Heute hingegen gehen 60 Prozent einer Generationen-Kohorte auf unsere Hochschulen. Das verändert das Wissen und das Selbstbewusstsein der Menschen gewaltig. Zudem nehmen die Alltagskompetenzen der Menschen stetig zu.

Was bedeutet das für den Teilhabeanspruch der Bürgerinnen und Bürger?

Wir Bürger sind heute aufgefordert, alle möglichen Sachen selber zu organisieren, die wir vor 20 Jahren noch ganz selbstverständlich Fachleuten überlassen haben. Vom Kauf von Flug- oder Zugtickets, über die Handhabung von Softwares unterschiedlicher Geräte bis hin zu Banküberweisungen - täglich lösen wir unsere kleinen Probleme selbst. Auch können wir uns heute besser und in kürzester Zeit über gängige Probleme und alternative Lösungen informieren. Das schafft das reale Gefühl, mitreden zu wollen. Und durchaus auch die gestiegene Fähigkeit mitreden zu können. Hinzu kommt, dass das Vertrauen in die traditionellen Institutionen sinkt. Parteien, Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Kirchen verlieren ihre ideologische Bindekraft und auch ihre tatsächlichen Mitglieder. Die Menschen sind viel individualistischer geworden und wollen selbst mitbestimmen. Übrigens ganz unabhängig davon, ob wir das gut oder schlecht finden: Es ist real!

Wir sind also auf dem Weg zu einer neuen Partizipationskultur, die aber noch nach geeigneten Kanälen sucht?

Genau. Aus politikwissenschaftlicher Sicht sprechen wir von einer neuen Form der Gewaltenteilung. Es wird eine verbreiterte Bürgermeinungsbildung geben, die als zusätzliche vierte Gewalt neben die anderen trifft. Es geht um eine Fortentwicklung, die den sozialen Gehalt und damit die Tragfähigkeit von Entscheidungen erhöht.

Haben Sie ein Beispiel dafür?

Nehmen Sie nur die gegenwärtige Olympia-Entscheidung für Hamburg. Die gilt ja nur vorläufig. Erst wenn die Hamburger Bürger zustimmen, ist die Entscheidung wirksam. Da haben wir die Koppelung von alten Institutionen und neuer gewaltenteiliger Ergänzung schon ziemlich nah beieinander: Die gemeinwohlorientierten Player tun sich in diesem Spiel zusammen, um Regularien für die Gesellschaft zu schaffen. Vor 20 Jahren noch hätten die traditionellen Akteure diese Entscheidung ganz selbstverständlich unter sich ausgemacht. Bei der Winterolympiade in München und Garmisch haben sie es noch ein letztes Mal probiert und sind krachend gescheitert.

Heute sehen Verwaltungsverfahren solche partizipativen Wege der Meinungsbildung noch nicht vor. Wie kann die ausgangsoffene Mitsprache der Bürgerschaft organisiert und in den demokratischen Prozess eingebracht werden?

Wir von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung organisieren das seit fast 40 Jahren immer wieder auch mithilfe des Planungszellen-Modells, das hier in Wuppertal in den 70er-Jahren entwickelt wurde. Dafür werden Bürger einer Kommune über das Einwohnermeldeamt im Zufallsverfahren zu einer Entscheidungsfindung eingeladen. Mindestens 50, es können aber auch 400 sein. Sie werden in Gruppen über vier Tage hinweg mit Experten und Interessenvertretern zusammengebracht, die ihnen die verschiedenen Aspekte der vorliegenden Sachfrage oder Planungsaufgabe sachkundig erklären. Am Ende fertigen die Gruppen dann ein Bürgergutachten an. Dieses Meinungsbild ist repräsentativer als jedes Wahlergebnis, da sich auch die Gruppen repräsentativer zusammensetzen als die heute tatsächlich Wahlbeteiligten. Und es ist hoch legitim, weil das Verfahren eine größere Fairness und Transparenz gewährleistet als jede Bürgerversammlung. Aber es ist nicht verbindlich...

Nein, das Bürgergutachten kann nicht den Gemeinderat per Gesetz überstimmen. Aber es dient als Maßstab. Liegt so ein Gutachten erstmal vor, muss ein Gemeinderat schon gute Argumente haben, um es vom Tisch zu wischen. So verbinden sich aktive bürgerschaftliche Beteiligung und Demokratisierung. Momentan sind diese oder ähnliche Verfahren, die wir organisieren, eine neue politische Herausforderung. Aber geben tut es sie schon lange. Auch im Ausland. Sie sind nichts Singuläres, sondern vielfach bewährt.

Bei der Planung zum Ausbau der Windenergie bleibt häufig wenig Spielraum für Planungsalternativen. Das begrenzt auch die Beteiligung an der Entscheidungsfindung, oder?

Verwaltungen haben in erster Linie eine Koordinationsaufgabe, um zu überlegen, wo und unter welchen Bedingungen Windenergie genutzt werden kann. Sie müssen dabei ganz viele Betroffenheiten unterschiedlichster Weise berücksichtigen. Das geht nur, wenn sie eine möglichst breite Entscheidungsfindung suchen. Dafür muss heutzutage die Bürgerschaft von Anfang an eingebunden sein. Und zwar nicht nur die, die auf den Strom angewiesen sind. Wenn eine solche zufällig ausgewählte Bürgergruppe die verschiedenen Interessen anhört, diskutiert und dann beschließt, was in Kauf genommen werden soll und welche Kompensationen es gibt, dann bildet das eine ganz andere Grundlage, als wenn der Planungsbeschluss einfach ein Verwaltungsakt im formalen Planungsverfahren bleibt. Das aber haben wir momentan. Und wir sehen den Aufbruch.

Sie haben einmal gesagt, die Energiewende braucht die soziale Klugheit der Menschen.

Wir sind gesellschaftlich an einem Punkt, wo wir nicht über die Gesellschaft hinweg planen können. Die Energiewende wird vornehmlich von Experten gestaltet. Ingenieure haben brillante technische Lösungen, die aber möglicherweise sozial nicht umsetzbar sind. Deshalb brauchen wir für die meisten Planungsschritte das Mittun der Menschen, die mittelbar und unmittelbar betroffen sind. Würden wir auf dieses soziale Wissen verzichten, wenn die Verwaltungen und Gemeinderäte darauf hoffen, sie könnten es irgendwie noch alleine hinkriegen, dann können Planungsvorhaben in dramatischer Weise schiefgehen. Das hat *Stuttgart 21* gezeigt. Sie wollen das soziale Wissen der Menschen in Bezug auf die Energiewende im sozialwissenschaftlichen Forschungsteil des "Virtuellen Instituts: Transformation Energiewende NRW" erfassen und beschreiben. Was genau ist Ihr Forschungsauftrag?

Wir werden im Auftrag des Landeswissenschaftsministeriums erforschen, welche Vorstellung die Menschen in Nordrhein-Westfalen in unterschiedlichen Städten und Regionen von der Energiewende haben. Was für Ansprüche stellen sie an die Energieversorgung? Welche Erwartungen haben sie und welche Risiken fürchten sie? Unterscheiden sich diese Vorstellungen nach sozialen Hintergründen? Wir nennen das die "Narrative der Energiewende". Wenn wir diese "Erzählungen" kennen und verstehen, sehen wir, was die Menschen an der Energiewende eigentlich bewegt - und wie sie am besten an diesem Großprojekt mitwirken können. Es geht um eine Fortentwicklung unseres Entscheidungssystems. Im Grunde genommen ist das wie in der Gründungsphase des Parlamentarismus: Wir müssen experimentieren, experimentieren. Was bewährt sich? Was ist nicht mehr zeitgemäß? Was ist störend? Was wird angenommen? Wie schaffen wir Legitimität?

Für Politik und Planung bedeutet das Mut zur Risikobereitschaft.

Ja, dazu gehört die Einsicht, dass die traditionellen Institutionen längst nicht mehr so mächtig sind wie vielleicht vor hundert Jahren als sie eingeführt wurden. Da hat sich etwas grundlegend verändert: Entscheidungen im Gemeinwohlinteresse müssen heute vor komplexen Hintergründen und offenen Entwicklungsverläufen getroffen werden. Um die Risiken abzufedern, sind Gemeinderäte und Verwaltungen auf die Kooperation mit den Bürgern angewiesen - und umgekehrt.

Quelle: EnergieAgentur.NRW

Link zur Website: www.energiesdialog.nrw.de/partizipation-im-wandel-buergerbeteiligung-3-0/

Beilage 2 (zu BüBet im Losverfahren)

„Flucht ins Netz“

Als Gegenbeispiel für **aleatorische (= zufallsgesteuerte) BüBet** muss freilich der in manchen Kommunen gewählte Weg über die **Online-Beteiligung** verstanden werden. Diese „Flucht ins Netz“ ist für die Verwaltungen unverbindlich und preisgünstig. Sie hält die Partizipation zugleich auf deutlicher Schlagdistanz und bewahrt das hohl gewordene institutionelle Monopol. Beteiligung entsteht so nicht. Die Gruppe derer, die das Netz interaktiv zum Diskurs nutzt, ist nach wie vor eng begrenzt und **sozial extrem homogen**. Aus der Vielzahl der Bürgerbeteiligungsverfahren wissen wir zudem, dass den Kommunen in der Planung politische Verständigung und Kompromissbildung fehlen. Hierfür sind aber unmittelbarer sozialer Kontakt, tatsächliche Augenhöhe und persönliches Gegenüber unabdingbar. Die **fehlende Sozialität**, die die negative Seite der Individualisierung und eher ein Handikap der neuen Partizipationskultur ist, drückt sich in der Netzkommunikation noch einmal deutlich aus. E-Government ist **als Informationsportal geeignet**. Aber Shitstorms, Blogs und Online-Beteiligung als Medium der politischen Debatte verschärfen die Konflikte – wie traditionelle Leserbriefspalten – ohne Hinweis auf Kompromissbildung. **Online-Beteiligung ist hier Teil des Problems, nicht Teil der Lösung.**

Professor Dr. Hans J. Lietzmann ist Leiter der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung/Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal.

Quelle: http://www.kommune21.de/meldung_20882

Was ist Dynamic Facilitation?

Bei Dynamic Facilitation gibt es keinerlei sequenzielle Struktur, also keine Schritte, die aufeinander folgen. Man beginnt mit einem Thema, doch der Moderator achtet nicht darauf, dass die Gruppe bei diesem Thema bleibt und oder einem anders gearteten roten Faden folgt. Dynamic Facilitation ist darauf angelegt, den kreativen Fluss der Gruppe zu jeder Zeit zu ermöglichen und zu unterstützen und mit der Energie der Gruppe zu gehen. Eines ihrer Kennzeichen besteht darin, dass man sich am Ende nie für eine Lösung A oder B oder C entscheidet, indem man beispielsweise abstimmt. Die Lösung, die von den Teilnehmern als die richtige empfunden wird, kommt als, oft unerwarteter, Durchbruch. Sie wird sichtbar als eine fühlbare Veränderung in der Energie der Gruppe. Jeder spürt, dass jetzt eine gute Lösung gefunden wurde, und es besteht kein Bedürfnis mehr, sich formell für etwas zu entscheiden.

Literatur und Links zu Planungszellen (BüBet im Losverfahren)

- H.-L. Dienel, K. Franzl, R.D. Fuhrmann, H.J. Lietzmann, AS. Vergne (Hrsg.): **Die Qualität von BüBet-Verfahren**. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszelle und Bürgergutachten. Franz Steiner und oekom Verlag, 2014
- P.C. Dienel: **Demokratisch. Praktisch. Gut**. Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten. 2009, 195 S., Dietz-Verlag, € 14.80
- www.planungszelle.de
- <http://buergerbeteiligung.lpb-bw.de/planungszellebrgergutachten.html>