Dienel, Hans-Liudger; Franzl, Kerstin; Fuhrman, Raban D.; Lietzmann, Hans J.; Vergne, Antoine (Hrsg.) (2014): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten

München: Oekom Verlag. = Blickwechsel. Schriftenreihe des Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin, Bd. 11. 468 S.

Bettina Oppermann

Eingegangen: 1. Juni 2015 / Angenommen: 24. Juni 2015 / Online publiziert: 23. Juli 2015
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015

Sie gehört zum festen Repertoire heutiger Beteiligungsmethoden: die Planungszelle mit der Einladung per Zufallsauswahl, bei der bezahlte Bürgergutachterinnen und -gutachter in vier Tagen in immer wieder wechselnden Kleingruppen ein Bürgergutachten erstellen, das dann den jeweiligen politischen Entscheidungsinstanzen zur Verfügung gestellt wird. In Nachbereitung der Tagung „Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung“ (Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, 2008) ist nun eine umfassende Würdigung des Verfahrens „Planungszelle/Bürgergutachten“ erschienen, das Peter C. Dienel in den 70er Jahren erfand und das sich in den folgenden Jahren zu einer erprobten Methode der Bürgerbeteiligung entwickelte.

Kenner und Experten schildern (vor allem in Teil 1 des Sammelbandes) die Geschichte der Implementation des

Verfahrens, seine Verbreitung in Deutschland und (in Teil 3) auch die Anwendung in anderen Kulturen, zum Beispiel in Japan, China, Spanien oder Brasilien. Sie zeigen, dass die Planungszelle sowohl auf der kleinräumigen lokalen Ebene wie auch auf regionaler, nationaler oder sogar europäischer Ebene funktioniert. Sie hat ihren Weg heraus aus dem Anwendungsfeld der Planung gefunden und kommt bei konfliktreichen Entscheidungsfragen (Standortauswahlverfahren) genauso zum Einsatz wie bei grundsatzpolitischen Fragen, zum Beispiel bei der Folgenabschätzung in der Gentechnik. Im Anhang des Sammelbandes wird das Verfahren schließlich in seiner aktuellen Ausprägung stichwortartig im Stil eines Handbuchs beschrieben.

Dabei kreisen die Fragen zunächst darum, welche Charakteristika diese Methode ursprünglich ausmachten und wo es im Laufe der Zeit begründete Abweichungen zu den von Dienel und seinem Team erarbeiteten Empfehlungen gab. So werden Planungszellen inzwischen häufig zum Beispiel in kürzerer Zeit oder ohne eine Bezahlung der Bürgergutachterinnen und -gutachter durchgeführt. Auch das kennzeichnende Einladungsverfahren per Los hat sich verändert: Planungszellen richten sich nun auch speziell an Jugendliche oder Senioren; mit zweistufigen Einladungsverfahren wird versucht, Verzerrungen bei der Zusammensetzung des Bürgergremiums entgegenzuwirken.

Für die Autorinnen und Autoren ist es wichtig, allgemeine Qualitätsstandards der Bürgerbeteiligung auf das Verfahren der Planungszelle anzuwenden, und sie stellen konkrete Evaluationsergebnisse für Planungszellen vor. So treten die Stärken und Schwächen des Verfahrens deutlich zutage. Dabei werden unweigerlich auch demokratietheoretische Fragen zur Rolle der Bürgerinnen und Bürger in der repräsentativen Demokratie aufgeworfen. Folgerichtig werden in dem Band auch einige Nebengleise der Debatte befahren, zum Beispiel die Möglichkeit, Länder in Sachen

Prof. Dr.-Ing. B. Oppermann (✉)
Institut für Freiraumentwicklung, Gottfried Wilhelm Leibniz
Universität Hannover,
Herrenhäuser Str. 2a,
30419 Hannover, Deutschland
E-Mail: bettina.oppermann@freiraum.uni-hannover.de

direktdemokratischer Teilhabe zu bewerten oder – wie in Brasilien – Beteiligungsverfahren mit sehr großer Breitenwirkung zu konzipieren. Spannend ist es zu erfahren, dass die Planungszelle auch in China, im Kontext einer „*authoritarian deliberation*“, eine Funktion erfüllt.

Die besondere Bürgerrolle in der Planungszelle

An der Bürgerbeteiligung werden sich nie alle beteiligen. Deshalb setzen sich auch Planungszellen nicht repräsentativ, sondern ‚nur‘ sozial heterogen zusammen. Damit kommt die Planungszelle dem Ziel der multiperspektivischen Darstellung von Wahrnehmungen und Meinungen aber näher als andere Beteiligungsverfahren. Ob und wie die „Miteinander-Sprachfähigkeit“ in einer zunehmend diverser werdenden Gesellschaft eingeübt werden kann, bleibt auch bei der Planungszelle ein Thema.

Sicher kann man von Lieschen Müller nach dem Abschluss des Beteiligungsprojektes kein dauerhaftes Engagement erwarten. Denn natürlich werden politikverdrossene Bürger durch ein einmaliges Beteiligungserlebnis nicht zu Aktivisten wachgeküsst. Und dennoch könnte genau der beschränkte Aufwand der Bürger das Zukunftsmodell für das sich heute abzeichnende Überangebot an Beteiligung sein. Der Gedanke, immer mal wieder als Bürgergutachterin oder -gutachter dabei zu sein, käme den Vorstellungen von Dienel sogar ziemlich nahe.

Bemerkenswert ist, dass einige Vorteile der Planungszelle sogar von ihren Protagonisten nicht genannt werden. Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger wird nämlich in einer besonderen Rolle, gerade *nicht* als betroffene Anwohnerschaft, gestaltet. Bei gesamtstädtisch bedeutsamen Projekten wie der Gestaltung eines zentralen Platzes oder der Renaturierung eines Flusses können Bürgerinnen und Bürger aus allen Stadtteilen gelost werden. Die Möglichkeit, bei regionalen und grenzüberschreitenden Projekten Beteiligung auch räumlich breit gestreut „in die Fläche“ zu bringen, ist ein besonderer Vorteil des Verfahrens, da die Zellen gezielt und kontrolliert vervielfältigt werden können. Dies fördert die Perspektivenvielfalt und stellt keine inhaltliche Manipulation dar. Auch die Analogie zur Schöffengerichte wird von den Autorinnen und Autoren nicht erwähnt. Schöffen sind vollwertige, dem Gemeinwohl verpflichtete Laienrichter; Bürgergutachtern könnte eine ähnliche Funktion im Planungsverfahren zugebilligt werden.

Standardisierung versus Hybridisierung (und Problemfokussierung)

Die Autorinnen und Autoren des Sammelwerkes knüpfen an eine von Dienel selbst entfachte Diskussion an: Sie gehen der These nach, ob die starke Standardisierung des Verfahrens

notwendig ist und inwieweit eine fall- und kontextbezogene Hybridisierung toleriert werden kann. Eine Ausdifferenzierung des Instruments hat sich in der Anwendung anhand unterschiedlicher Themen, Funktionen und Kulturen bereits ergeben. Dennoch argumentiert die Mehrzahl der Autoren, dass die Standardisierung bzw. Beibehaltung eines Standards der Qualitätssicherung diene und eine Institutionalisierung nur mittels Formalisierung gelingen könne.

Professionalisierungs- und Standardisierungstendenzen haben aber nicht nur Vorteile. Mit ihrer Hilfe werden Märkte – hier also ein seit den 1990er-Jahren entstehender Dienstleistungsmarkt für Moderation und Mediation – vor *Newcomern* abgeschottet. Beispielsweise, indem diese spezielle Schulungen und sogar Ausbildungen durchlaufen müssen, um Projekte akquirieren zu dürfen. So wichtig es ist, dass die Dienstleister wissen, was sie anbieten, so problematisch ist die gegenseitige Abschottung unterschiedlicher Kommunikations- oder Beteiligungsschulen. Mediatoren klammern die Planungszelle oft aus, obwohl sie sich als konfliktlösende Methode bereits bewährt hat. Die *Community* der Planungszellenanbieter behandelt verhandlungsorientierte Kommunikationsmethoden als externe Kategorie, obwohl Win-Win-Lösungen natürlich auch mit Hilfe von Bürgergutachten erarbeitet werden könnten.

Mode mit Qualitätssiegel oder doch lieber ein Maßanzug?

Die vorliegende Bestandsaufnahme ermöglicht einerseits tiefgehende Einsichten und neue Erkenntnisse zu einem wichtigen Werkzeug der Beteiligung. Gleichzeitig greift die Idee, für die Planungszelle eine Art TÜV zu erfinden, nicht. Denn wer behauptet eigentlich, dass man das Beteiligungsverfahren der Planungszelle immer mit Gruppenvoten schließen muss? Wäre es nicht denkbar, fallbezogen ein sinnvolles Verfahren zu entwickeln, das Elemente verschiedener Beteiligungsverfahren miteinander kombiniert?

Das Denken vieler Beteiligungsprofis in einem taxonomisch ausdifferenzierten Repertoire hat weitgehend verhindert, dass die vielen Teilbausteine der Verfahren mit ihren spezifischen Funktionen und Interdependenzen genau klar werden. Viel zu wenig wird etwa darum gerungen, welche Bauteile wie sinnvoll miteinander verknüpft werden könnten. Und viel zu selten wird eine Kombination von Verfahren in Erwägung gezogen. Denn jedes Beteiligungsproblem ist einzigartig – optimal wäre der Maßanzug, nicht ein allgemeines, leicht verwässerbares Qualitätssiegel.