

## Das Bürgergutachten - ein neues Instrument in kommunalen und regionalen Entscheidungsprozessen

Dienel, Peter C.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dienel, P. C. (1981). Das Bürgergutachten - ein neues Instrument in kommunalen und regionalen Entscheidungsprozessen. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 314-318). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-188811>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# DAS BÜRGERGUTACHTEN - EIN NEUES INSTRUMENT IN KOMMUNALEN UND REGIONALEN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN

Peter C. Dienel

## 1. Das BÜRGERGUTACHTEN

Das BÜRGERGUTACHTEN (BG) ist die vorlagefähige Zusammenfassung von Ergebnissen, die von in PLANUNGSZELLEN mitwirkenden Bürgern erarbeitet worden sind. PLANUNGSZELLEN sind Gruppen von im Zufall ausgewählten, freigestellten und vergüteten erwachsenen Einwohnern, die an der Lösung von Planungsaufgaben arbeiten, über die man sich in einer gegebenen Zeit soweit informieren kann, dass eine sachgerechte Meinungsbildung möglich ist. Das BG enthält demnach die Ergebnisse der an einer bestimmten Aufgabenstellung orientierten Bürgerüberlegungen, wie sie sich nach intensiver, mehrtägiger, umfassend informierter und unabhängiger Meinungsbildung darstellen.

PLANUNGSZELLEN können sich nicht selber in die Welt setzen. Sie erhalten einen Auftrag und sie bedürfen einer von der betroffenen Verwaltung unabhängigen Einrichtung, die mit ihrer Durchführung beauftragt ist. Mögliche Durchführungsträger sind z.B. Hochschul-institute.

Das BG ist zunächst ausschließlich im kommunalen Bereich eingesetzt worden. Die Gründe dafür liegen in der wünschenswerten Reduktion von Risiken, wie sie sich bei der Einführung von Neuerungen in der Regel ergeben. Das BG war auf kommunaler Ebene eher erreichbar, weil es dort Planungsprozesse gibt, für die eine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist; und das BG war hier eher finanzierbar. Obgleich die bisherige Erprobung auf diesen Bereich begrenzt war, stellt das BG ein neuartiges Instrument für Entscheidungsprozesse sowohl auf kommunaler wie auch - und zwar vor allem - auf überkommunaler Ebene dar.

## 2. Anwendungsfälle

Die ersten BG haben auftraggebenden Ratsausschüssen in Solingen (1) im März 1979 und in Köln (2) im Januar 1980 vorgelegen. Noch für

die in Hagen-Haspe eingesetzten PLANUNGSZELLEN ist kein BG zusammengestellt worden. Die als Tabellen zusammengefassten Bewertungsergebnisse der Bürgergruppen wurden damals lediglich auf Poster und Dia's übertragen. Diese dienten dann zur Verdeutlichung bei den mündlichen Vorträgen vor der Stadtverwaltung, dem Sanierungsbeirat oder der Bezirksvertretung (3).

In Solingen ist das BG sowohl dem Oberstadtdirektor, und damit den betreffenden Dezernenten und Ämtern, als auch dem Rat der Stadt zugegangen.

Der Bau- und Siedlungsausschuss, der Sozialausschuss sowie die zuständige Bezirksvertretung Solingen Mitte fassten im September 1979 den Beschluss, auf der Grundlage des BG einen Flächengestaltungsplan für die Tageserholungsanlage Bärenloch erarbeiten zu lassen. Bestimmte Nutzungskonflikte sollten mit weiteren PLANUNGSZELLEN erörtert werden. Dem Rat wird eine entsprechende Änderung des Flächennutzungsplanes empfohlen.

In Köln ist das BG in einen zweistufigen Wettbewerb für die Gestaltung des Rathaus-Gürzenich-Bereiches einbezogen worden. Nach Ablauf der ersten Stufe erwies sich die Festlegung der städtebaulichen Ausgangsbedingungen für die zweite dennoch als schwierig. Um die Klärung herbeizuführen, wurde dieser Wettbewerbsstufe ein BG vorgeschaltet.

Der Vertrag über die Durchführung dieses BG zwischen der Stadt und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren wurde am 22. 10. 1979 geschlossen. Die für die Beschaffung der informierten Bürgermeinungen erforderlichen PLANUNGSZELLEN konnten bereits am 24. 10. mit ihren ersten beiden Gruppen beginnen, weil die Forschungsstelle mit der Auswahl von Teilnehmern und mit der Erstellung des notwendigen Informationsmaterials schon von sich aus in den Wochen zuvor begonnen hatte.

Der Einbau eines BG in einen laufenden Wettbewerb bewirkt, wenn er kurzfristig erfolgt, einen hohen Termindruck. Das BG ist dennoch fristgerecht am 8. Januar 1980 vorgelegt worden.

### 3. Aussagenbereiche

Aufgabenstellungen werden sich nur in solchen Bereichen ergeben, für die der Auftraggeber des BÜRGERGUTACHTENS eine Lösungszuständigkeit hat. Kommunale Auftraggeber haben bisher Fragen geklärt sehen wollen, die beispielsweise in folgenden Sachbereichen zur Lösung anstanden: Strassentrassierung, Stadtsanierung, Stadtintegration, Stadtentwicklung, Freizeit- und Erholungsanlagen.

### 4. Ebenen der Meinungsbildung

Die Ergebnisse der Bürgerüberlegungen, die einem BG zugrundegelegt werden, können auf mindestens 3 Ebenen "abgefragt" werden: als Individualmeinung, als Bewertungsergebnis der kleinen Arbeitsgruppe oder als eine Meinung, die sich im 25 köpfigen Plenum der PLANUNGSZELLE bildet.

Als Beispiel für die 'Individualmeinung' sei der abschliessende Entwurf des einzelnen Teilnehmers zur Gestaltung des Freizeitgeländes "Bärenloch" mit Hilfe einer Planvorlage genannt (4).

Arbeitsgruppenergebnisse bilden keine Individualmeinungen ab. Der Einfluss des einzelnen Mitplaners muss den Filter des Gruppenprozesses passieren, wenn er sich als Ergebnis darstellen will.

In den Solinger Probeläufen haben 210 Arbeitsgruppen (je nach Programm 30-70 Min. Dauer) stattgefunden (5).

In Köln waren es sogar insgesamt 400 AG-Phasen.

### 5. Ertrag: Informationsgewinne

BG besitzen für die politisch/administrative Apparatur "einen hohen Informationswert, da sie auf der Grundlage solider Sachinformation und konzentrierter Beschäftigung mit dem Gegenstand beruhen" (6). "Keine der bisher bekannten Bürgerbeteiligungsformen eröffnete in der Praxis die Möglichkeit, die Interessen und Wünsche so vieler unterschiedlicher Bürger mit in die Verwaltungsentscheidung einfließen

zu lassen" (7).

6. Ertrag: Planungsverbesserung angesichts von Widerständen der Apparatur

Die Wirkungen, die ein BG auslösen kann, hängen weitgehend damit zusammen, wofür seine Ergebnisse gehalten werden. Manche Beobachter bringen das auf die kurze Frage: Dürfen die Bürger in den Gruppen Entscheidungen fällen oder nicht?

Eine Analyse der bisherigen Testsituationen zeigt, dass die Ergebnisse, die auf diese Weise erarbeitet werden, zwar nicht 'Entscheidung' heißen dürfen, faktisch aber von einigen nicht unwichtigen Adressatengruppen wie Entscheidungen behandelt werden. Solche Gruppen sind z.B.: Der beteiligte Bürger; er ist geneigt, die gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse für "sachgerecht" und damit für definitiv zu halten.

Die öffentliche Meinung ist von der veröffentlichten mitgeprägt. Geht man von den Kölner Testläufen und ihrer Pressebegleitung aus, muss hier ein Ernstnehmen der Ergebnisse auch durch den nichtbeteiligten Bürger konstatiert werden.

Verwaltungsangehörige, die als Vortragende in einem Planungszellen-hearing mitarbeiten, sind bereit, die in den Gruppen erarbeiteten Ergebnisse wie eine Entscheidung zu behandeln. Das sichtbare Einlenken der Verwaltung wird sogar begründet: "Einem zu erwartenden Machtverlust der Exekutive im Bereich der Formulierungen von Entscheidungsvorschlägen, steht für die Exekutive ein Effektivitätsgewinn gegenüber, der ihrem Ansehen nur nützlich sein kann" (8).

Wenn der Fachmann als "Experte" in das Beteiligungsverfahren einbezogen ist, hat er einen in der Sache wirksamen wie auch sozial integrierenden Zugang zu Ablauf und Ertrag der gemeinsamen Arbeit. Dem aussenstehenden Spezialisten fallen eher die möglichen Gefährdungen seiner Tätigkeit ein. Polemik (Plan-"Spiel", "demokratiegefährdend", "Hoppla-Hopp-Verfahren") scheint das zu belegen. Er neigt dazu, auch gegenüber den erzielten Sachergebnissen eine andere

Meinung zu haben (9).

Der Rat der Stadt scheint dem BG, das sich ausdrücklich als Gutachten dokumentiert, Entscheidungscharakter zu unterstellen. Diese Einstellung ist auch in solchen Situationen deutlich geworden, in denen Sachfragen entschieden werden mussten, für die das BG keine eindeutigen Ergebnisse erbracht hatte. In den entsprechenden Ausschusssitzungen breitete sich an diesen Stellen Unsicherheit aus.

## 7. Perspektiven

Das punktuell, dann regelmässig und später massenhaft eingesetzte BG wird dem Bürger neue Selbstverwirklichungsmöglichkeiten erschliessen. Es wird der Verwaltung erleichtern, ihre Funktionen wahrzunehmen. Ihre Fähigkeit, auf nicht erkannte Defizite rechtzeitig zu reagieren, wird zunehmen. Der Umgang mit harten Sonderinteressen wird ihr erleichtert. Sinnvolle Lösungen werden sich auch dort einleiten lassen, wo das z.Z. - der Politiker zögert, der Bürger zeigt Desinteresse - nicht möglich ist. Die politisch-administrative Apparatur wird von Fehlerwartungen, die sich heute immer wieder ergeben, entlastet werden (10).

- 1) Dienel, P.C., Bürgergutachten Bärenloch. Vorläufiger Ergebnisbericht der Bürgerplanung einer Tageserholungsanlage. Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren der Gesamthochschule Wuppertal, Wuppertal 1979.
- 2) Bongardt, H./Dienel, P.C./Henning, H., Bürgergutachten Rathaus/Gürzenich Köln. Herausgegeben vom Oberstadtdirektor Köln, Köln März 1980.
- 3) Einblick in diese Ergebnispräsentation geben:  
Dienel, P.C., Bericht über Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens Planungszelle in Hagen-Haspe, Anlage zu: Stadt Hagen, Niederschrift über die Sitzung des Sanierungsbeirates Haspe Nr. 1/1976 (7. 4. 1976).  
Dienel, P./Garbe, D./Wyborski, B., Bürger planen Hagen-Haspe, Institut für Landes- u. Stadtentwicklungsforschung des Landes NW (ILS) (Hg.), Dortmund 1978.
- 4) Auswertungsbeispiele solcher Individualergebnisse sind in dem Bürgergutachten "Bärenloch" (vgl. Seite 32, 34, 36, 46, 48, 49, 51, 54) enthalten.
- 5) Vgl. Bürgergutachten "Bärenloch" S. 15 ff.
- 6) Hendler, R., Zur Organisation der Bürgerbeteiligung an der städtebaulichen Planung, in: der städtetag, 7/1980, S. 405.
- 7) Siebenborn, D./Nehm, H., Die Planungszelle - eine neue Form der Bürgerpartizipation, in: der städtetag, 7/1980, S. 400.
- 8) Siebenborn, D./Nehm, H., 1980, S. 400; vgl. auch Uhlig, K., Bürgerbeteiligung - Plangruppen besser als Hearing? in: Demokratische Gemeinde Nr. 9/1980, S. 793 f.
- 9) Vorfälle, Informationen des BDA NW Nr. 4/1980, S. 37. Die alte Bebauung befürwortet, in: Kölner Stadtanzeiger, 26. 8. 1980.
- 10) Zur Gesamtproblematik vgl. Dienel, P.C., Die Planungszelle, Opladen 1978.