

正会員\*早稲田大学大学院社会科学研究科博士後期課程

Waseda University

正会員\*\*早稲田大学社会科学総合学術院教授

Waseda University

非会員\*\*\*ドレスデン工科大学

Laboratory of Knowledge Architecture Technische Universität Dresden

**Consideration on the current status and issues of the planningcell conference in Germany.**

**Through an interview with Professor Hans J. Lietzmann of the University of Wuppertal.**

福地健治\*Kenji FUKUCHI

卯月盛夫\*\*Morio UZUKI

Anja Beniko Lorenz\*\*\*

Half a century has passed since Planungszelle was invented, and in recent years, expectations have been rising for PZ as a citizen-participatory solution. Current status and evaluation of PZ were conducted in Germany through an interview survey with Professor Hans J. Lietzmann of the "Institute for Democracy and Participation" (Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung: IDPF) of the University of Wuppertal, which has many PZ achievements. As a result of the interview many findings could be obtained, like his own PZ theory, democracy philosophy, practical know-how, and challenges in the corona pandemic, which can not be gained by literature and internet research.

#### 1. 研究の背景

無作為抽出で参加した市民によるミニ・パブリックスが篠原1)らによって紹介されて以来、日本でも多くの自治体で「市民討議会」が実施されるようになった。その原型とされるのが計画細胞会議と称されるドイツのプラヌンクスツェレ (Planungszelle、以下PZと略記) である。PZは1971年、ヴッパータール大学のP・C・ディーネル教授によって熟議民主主義の市民参加型モデルとして開発された。このPZが今、ドイツにおいて存在感を増してきている。ここ数年においては、そのテーマも具体的、係争的な地域課題の枠を超え、気候変動やエネルギー政策、国家の役割など社会的なテーマにまで及んでいる。それにともなって実施事例は自治体レベルにとどまらず、州・連邦レベルで実施されるなどスケールが拡大している。開発から半世紀を迎え、市民参加型ソリューションとしてのPZへの期待はかつてない高まりをみせている。

#### 2. 研究目的

本研究の最終的な目的は、複数の事例からドイツにおけるPZのもたらす効果を帰納的に検証し、その報告を以て日本における市民討議会の充実に資することにあるが、その一里塚として、ドイツで実施されているPZの現況と評価、およびコロナ禍における課題を把握するため、ヴッパータール大学

の「民主主義と参加の研究所」 ("Institut für Demokratie-und Partizipationsforschung", 以下IDPFと略記) のリーツマン教授へのインタビューを試みた。

PZの開発者であるディーネル教授のPZの開発理念とその背景にある民主主義に対する思想については篠藤<sup>2,3</sup>)によって紹介されているが、本稿ではディーネル教授の後任であるリーツマン教授へのインタビューを通し、PZの現状と今後の展開を探らうとするもので、わが国では初の報告となる。

### 3. 調査内容

調査方法：オンライン・インタビュー

調査対象者：ハンス・J・リーツマン教授（ヴッパータール大学、IDPF所長：Prof. Dr. H. J. LIETZMANN, "Institut für Demokratie-und Partizipationsforschung", Bergische Universität Wuppertal）調査期間：2021年3月15日（月）10時～12時（ドイツ時間）

## 4. Befragungsbericht (Interview)

### 4-1. Hintergrund und Status quo der Forschung zur Planungszelle

#### **(1) Wie kamen Sie dazu, über das Verfahren „Planungszelle“ zu forschen? Wie haben Sie Prof. P.C Dienel kennen gelernt?**

Ich bin Soziologe und Jurist, Schwerpunkt in der politischen Theorie und politischen Soziologie. Schon als Schüler habe ich zur Stadtsoziologie gearbeitet. Das war mein Beginn in der Soziologie. Am Anfang habe ich an Universitäten in Berlin, Hamburg und München gearbeitet. Als ich 2002 nach Wuppertal gekommen bin, habe ich dort Prof. Dienel kennen gelernt. Er war schon pensioniert und suchte jemanden, der an der Planungszelle weiterarbeitet. Wir haben eine Zeitlang zusammengearbeitet und erst nach seinem Tod habe ich sein Institut übernommen. Den Titel des Instituts habe ich übernommen und dann ganz neu aufgebaut. Die partizipative Demokratie hat sich in den letzten 15 Jahren sehr stark entwickelt. Peter Dienel hat das nicht mehr erlebt, aber er mich aufgefordert seine Arbeit fortzusetzen.

#### **(2) Wo liegt der Unterschied zwischen der Forschung von Prof. Dienel und Ihrer Forschung?**

Prof. Dienel hat große Verdienste in der Entwicklung der Planungszelle geleistet und war sehr konzentriert auf das Thema „Planungszelle“, dessen Durchführung.

Ich arbeite breiter an der verschiedenen Verfahren. Ich bin Demokratie Theoretiker. Wir arbeiten sehr viel an Wahlverfahren, Bürgerentscheiden und zu Volksbegehren. Ich berate den Bundestag / die Regierung zum Wahlrecht und zu demokratie-politischen Fragen. Das besondere an unserem Institut ist, dass wir auch allgemeine Forschung betreiben.

#### **(3) Wie viele Mitarbeiter sind im Ihrem Institut IDPF beschäftigt? Wie bilden Sie ihre Mitarbeiter und Durchführenden der Planungszellen aus? Gibt es ein Schulungsprogramm?**

Es gibt kein festes Programm, aber wir haben einmal eine Ausbildung für Moderation durchgeführt. Außerdem sind Gruppen aus dem Ausland (Frankreich, Korea und China) gekommen, die wir angeleitet haben.

Unsere Mitarbeiter bilden wir aus, indem wir sie in diese Verfahren mit hineinnehmen. Wir haben erfahrene Moderatoren und Gestalter des Verfahrens. Neue Mitarbeiter nehmen wir mit in die Veranstaltungen hinein, die beim nächsten Mal mit dieser Erfahrung weiterarbeiten können. Wir haben ein rollendes System, welches sich im Prozess erneuert. Ausdrückliche Schulungen haben wir nicht.

Außerdem gibt es in Deutschland verschiedene Firmen, die auch solche Planungsverfahren durchführen<sup>(1)</sup>. Doch unser Institut kann den Städten anbieten, gleichzeitig Forschung zu

betreiben und das Geschehene zu analysieren. Wir können auch für einzelne Städte oder einzelne Situationen neue Verfahren entwickeln.

Unser Institut umfasst 10 wissenschaftliche Mitarbeiter und 10 studentische Mitarbeiter oder Promovenden, die bei dem Verfahren beteiligt sind, daran arbeiten und uns helfen.

#### **(4) Wie ist der aktuelle Stand der PZ in Deutschland?**

In den letzten 5 bis 7 Jahren gab es ein großes Interesse an der deliberativen und partizipatorischen Demokratie sowohl in der Stadtentwicklung, als auch in der Energiepolitik. Außerdem ist Deutschland gerade in der sogenannten „Energiewende“ in Deutschland: Ausstieg aus der Atomenergie, Entwicklung neuer Energieformen. Dies wird sehr stark deliberativ- und partizipatorisch begleitet. Wir haben für die Bundesregierung und auch die Landesregierung verschiedene Verfahren durchgeführt und da gibt es ein sehr großes Interesse.

#### **(5) 1971 wurde das Verfahren PZ entwickelt und seither sind 50 Jahre vergangen. Das Bürgergutachten der PZ weist eine großartige Erfolgsbilanz auf. Gibt es dazu quantitative Daten / empirische Ergebnisse, die zeigen, wie stark die PZ bisher in die Politik Einfluss genommen hat?**

Wir haben keine quantitativen Daten dazu, wieviel Planungszellen es gibt, aber wir wissen wieviel Planungszellen unser Institut durchgeführt hat. Wir haben schon keine Daten von Peter Dienel, da er in seiner Zeit keine Dokumentation angefertigt hat. Es gibt von ihm ab und zu kleine Bürgergutachten und einzelne kleine akademische Arbeiten, aber keine die einen guten Überblick gibt.

Das andere ist, dass die Wirkung von Planungszellen ganz unterschiedlich ist. Mal wirkt sie auf konkrete Entscheidungen, wenn ein bestimmter Konflikt gelöst wird (soll etwas gebaut werden oder soll es nicht gebaut werden). Häufig ist es eine Frage von Legitimation für das Parlament oder die Executive, dass ein Verfahren Akzeptanz und Transparenz schafft. Das können wir quantitativ nur sehr schwer messen. Die meisten Verfahren, die momentan neu gestaltet werden, sind vor allem Verfahren die Legitimation und Akzeptanz herstellen und die Glaubwürdigkeit für die politischen Entscheidungen schaffen.

#### **(6) Weshalb vertrauen und schätzen die Politik und die Bürger das PZ-Verfahren?**

Die Bevölkerung in Deutschland und in Europa erlebt eine sehr stark Individualisierung und das Vertrauen in hierarchische Regierungen lässt nach. Die Menschen legen einen großen Wert darauf selber ihre Meinung in Planungsprozessen ausdrücken zu können. Außerdem sind die Menschen viel besser ausgebildet als vor 50 oder 60 Jahren und bilden viel stärker eine eigene Meinung. Die Parteien, Regierung und Religionen sind keine Vorbilder / keine Meinungsmacher mehr für die Bevölkerung. Die Bevölkerung möchte gerne selber beurteilen, wie bestimmte Planungen ablaufen sollen und möchten gerne mitdiskutieren. Dafür ist die Planungszelle oder deliberative Demokratie ein gutes Mittel. Jeder Mensch in der Gesellschaft verfügt über die Digitalisierung unglaubliche Informationen und Beurteilungsmaßstäbe, mit denen er sich täglich über Politik informiert.

Wir haben bei Politikern der deutschen Bundesregierung (im Bundestag, im Parlament) ein großes Einverständnis gefunden, ihr 100 Jahre altes politisches System zu erneuern. Es braucht neue Strukturen um verstanden zu werden, um akzeptiert zu sein.

#### **(7) Haben die deutschen Bürger Sehnsucht nach direkter Demokratie?**

Ja haben sie. Es gibt einen sehr starken zunehmenden Ruf nach direkter Demokratie. Im Kern ist das die gleiche Dynamik, die auch einen Ruf nach Planungszellen und Bürgerbeteiligungen auslöst.

Alle Parteien haben inzwischen die direkte Demokratie in ihren Programmen.

**(8) Die Anzahl der ausgeführten Planungszellen hat um 1990 zugenommen. Gibt es hier einen Zusammenhang mit der Wiedervereinigung Deutschlands?**

Ja es gibt einen Zusammenhang, aber etwas anders. Ich habe schon erwähnt, dass es diese Dynamik gibt mehr direkte Demokratie haben zu wollen und dass die Bevölkerung mehr beteiligt sein möchte. Diese Dynamik geht 1985/86 in West- und Ostdeutschland los. Das ist die Dynamik, die die Regierung in Ostdeutschland gestürzt hat.

Gleichzeitig sind 1987/88 die ersten direktdemokratischen Volksbegehren in den deutschen Bundesländern, in den Regionalverfassungen, wieder eingeführt worden. Das geschah fast parallel, nur dass die Wirkungen in Ostdeutschland viel dramatischer waren. Dort ist die ganze Regierung und der Staat aufgelöst worden und es ist zur Vereinigung mit Westdeutschland gekommen. Aber es ist die gleiche Dynamik, der Zusammenhang ist ganz deutlich.

**4-2. Fragen in Bezug auf das PZ-Beispiel(2)4) der Stadt Bonn**

**(1) Es scheint, dass die PZ in einer Situation wie die der Stadt Bonn, in der ein Bürgerentscheid zweimal abgehalten wurde und die Meinungen der Bürger und der Politik trotzdem in 50:50 geteilt wurde, äußerst effektiv ist. Wie ist ihre Meinung hierzu?**

Wir haben auch andere Beteiligungsverfahren, aber die PZ ist besonders gut, wenn es einen deutlichen Konflikt gibt. Die PZ hat eine Stärke, wie die eines Schiedsrichters in einer polarisierten Gesellschaft.

In Bonn war es besonders Interessant zu beobachten (was wir auch in vielen anderen Verfahren der letzten 5 Jahre hatten), dass es eine sehr starke Bürgerinitiative gab. Die Bürgerinitiativen in Deutschland (auch in Frankreich und in Schweden) werden von Jahr zu Jahr mächtiger. Die Stadtverwaltungen und auch die Parlamente kommen stark unter Druck durch die selbstorganisierten Bürgergruppen. Da kann die PZ sehr gut vermitteln, weil die PZ mit ihrer Aleatorik, der Zufallsauswahl, eine Repräsentanz der Gesamtbevölkerung bietet und nicht einer bestimmten „Bürgerlobby“. Das ist gegenwärtig einer der größten Stärken der PZ.

**(2) In Bonn ist die Wahlberechtigung für Bürgerentscheide ab 16 Jahren, doch das Mindestalter der Teilnehmer in der PZ der Stadt Bonn lag bei 14 Jahren. Wie bewerten Sie die Senkung der Altersgrenze?**

Es ist sehr wichtig die Jugendlichen in diese Fragen mit einzubeziehen. Sie sind sehr begeistert und kreativ, wenn man sie in die Planungsprozessen ernst nimmt. Wir haben im Verfahren in München Freiam eine eigene Gruppe mit Schülern aus den Nachbarstadtteilen zusammengestellt. Das war sehr erfolgreich, weil wir erfahren haben, dass die Interessen und Perspektiven der Jugendlichen, auf die Planung einer Stadt bezogen, ganz anders sind als die der Erwachsenen. In diesem Sommer (corona-bedingt verschoben von 2020 auf 2021) organisieren wir ein großes Verfahren in Düsseldorf. Dort geht es um die Frage der „Rolle der

Religion in Städten“. Hier wird es auch wieder eine PZ nur mit Jugendlichen und Kindern geben. Das ist sehr interessant, wichtig und produktiv(3).

Wir haben auch schon mal ein Verfahren ab 12 Jahren gehabt. Aber es macht erst Sinn, wenn die Kinder in die Pubertät kommen und ein eigenes Interesse finden und eine eigene Perspektive entwickeln. Erst dann kann man mit ihnen gut diskutieren. 10-jährige Kinder sagen, das was ihre Eltern sagen, das ist nicht sinnvoll.

**(3) Wie sind die Ergebnisse des Bürgergutachtens und die nachfolgenden politischen Entscheidungen der Stadt Bonn zu bewerten? Hat die PZ die Oberbürgermeisterwahl in Bonn beeinflusst?**

Nein in dem Fall nicht. Aber zwei Jahre vor Bonn hatten wir einen Fall in Wetzlar auch mit dem Thema „Schwimmbad“(4)5). Da hat der Bürgermeister eine PZ durchgeführt, damit er wiedergewählt wird. Und das hat auch funktioniert. Er hat sich dadurch populär gemacht und es war sehr wirkungsvoll. Reports of the City Planning Institute of Japan, No.20, May, 2021 11.6.2021

**4-3. Fragen bezüglich dem Bürgerrat**

„Deutschlands Rolle in der Welt“ (5) 6)

**(1) Könnten Sie uns die Details dem Verfahren Bürgerrat erläutern? In welcher Beziehung stehen Sie zur Organisation „Mehr Demokratie“(6)7)?**

Ich bin kein Mitglied bei der Organisation „Mehr Demokratie“. Aber wir arbeiten sehr eng zusammen. Mein Institut hat verschiedene Datenbanken zu Bürgerbegehren in ganz Deutschland. Wir sammeln diese Daten und „Mehr Demokratie“ veröffentlicht jedes Jahr einen Bericht über diese Daten. Es gibt eine enge Kooperation zwischen „Mehr Demokratie“ und uns. Bis vor kurzen haben wir bei einem Datenbank-Projekt über direktdemokratische Verfahren auf der ganzen Welt zusammengearbeitet.

Der „Bürgerrat“ ist eigentlich „Citizen Jury“ und es ist ein Begriff der etwas moderner klingen soll als „Planungszelle“. Vom Konzept her ist das fast das gleiche. Bürgerräte sind bundesweite Planungszellen. Das macht einen großen Unterschied bei der Einladung der Teilnehmer und der Organisation der Treffen. Und diese Bürgerräte sind nicht, wie bei den Planungszellen an vier Tagen nacheinander, sondern dauern zeitlich länger (zwei Tage die Woche, verteilt auf einen längeren Zeitraum). Insofern gibt es Unterschiede, die aber damit zusammenhängen, dass sie einen viel größeren geografischen Raum abdecken. Das ist die Hauptdifferenz. Außerdem haben diese Bürgerräte viel allgemeinere Themen. Das ist auch eines der Probleme, die diese Bürgerräte haben.

Bei dem ersten Bürgerrat 2019 „Bürgerrat Demokratie“ war ich wissenschaftlicher Beirat. Wir haben beraten wie das Verfahren ablaufen soll. Wir haben das Konzept entworfen, dann beobachtet und zwischendrin bei der Durchführung beraten. Bei dem zweiten Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ evaluieren wir das Verfahren insgesamt. Wir haben einen Auftrag vom Bundestag bekommen. Wir sind das ganze Verfahren mit dabei, führen Interviews und machen quantitative und qualitative Forschung. Wir schreiben am Schluss ein Memorandum an den Bundestag, wie solche Verfahren in Zukunft durchgeführt werden sollen. Wir lernen in diesen Verfahren mit den Teilnehmern zusammen und schreiben am Schluss eine Empfehlung, wie Parlamentarismus mit Bürgerbeteiligung gemeinsam organisiert werden kann.

**(3) Wie oft wurde ein Bürgerrat bisher durchgeführt? Gibt es Pläne, dieses Verfahren fortzusetzen?**

In Deutschland zweimal und es soll in Zukunft weiter stattfinden. Der nächste ist schon geplant zum Thema „Klimapolitik“. Wahrscheinlich noch in diesem Jahr, oder in den nächsten ein oder zwei Jahren. Wie die Finanzierung sein soll ist noch nicht klar. Aber der Bundestag wird wahrlich nicht der Organisator sein, sondern wir müssen das privat organisieren aus privaten Geldern. Aber die Planungen laufen schon.

#### **4-4. Fragen in Bezug auf die zukünftige Entwicklung des PZ-Verfahrens und der Bürgerbeteiligung**

##### **(1) Wie wird sich die PZ-Technologie in Zukunft aufgrund der Corona Pandemie entwickeln? Was sind die Herausforderungen in dieser Zeit?**

Der Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ ist schon ein digitaler Bürgerrat. Da lernen wir sehr viel. Die Kommunikation verändert sich und die Arbeit in den kleinen Arbeitsgruppen ist eine ganz andere, als wenn man zusammensitzt. Außerdem ist die Moderation anspruchsvoller. Auch der persönliche Kontakt der Menschen miteinander fehlt und das Vertrauen ineinander. Dies macht einen großen Unterschied. Das ist der größte Unterschied. Die Herausforderung ist eine hybride Form zu entwickeln, damit sich die Menschen persönlich treffen und gleichzeitig digital weiter miteinander diskutieren. Im Verfahren in Düsseldorf werden wir eine hybride Form der PZ durchführen. Das Programm wird viel kürzer sein da es viel anstrengender ist digital zu arbeiten. In Bonn hatten wir jeden Tag vier Themen behandelt und in Düsseldorf werden wir nur zwei Themen gemeinsam behalten und gemeinsam einen Spaziergang machen (etwas machen, was man auch unter Corona-Bedingungen funktioniert). Wir werden die Menschen zusammenführen und dann wieder ins digitale gehen und das wiederholen. Das ist gerade sehr experimentell und wir erfinden gerade die Planungszelle neu. Und wir müssen ausprobieren was gut ist und was weniger gut ist.

Ein weiterer Aspekt ist ein rein technisches Problem. Ist Zoom ein gutes Model? Und welche andern Tools im Netz können das gut ergänzen? Also Kommunikationsplattformen, die zwischen den Sitzungen mit ZOOM verwendet werden können. Wir haben auch ein anderes Tool, bei denen die Teilnehmer Botschaften schicken können. Aber das hat nicht sehr gut funktioniert. HOWSPACE(8) war gut. So experimentieren wir und schauen was gut ist und was nicht.

##### **(2) Auf Grund der Corona Pandemie, werden in Zukunft bestimmt neue Methoden und Techniken für die Bürgerbeteiligung erforderlich. Wie sind Ihre Gedanken hierzu?**

Über die Technik haben wir schon gesprochen. Ich denke es wird in Zukunft viel Digitales geben. Und wir werden sehr stark dahin arbeiten, dass das hybrid funktioniert. Komplet digital ist kein guter Weg.

Wir entwickeln gerade Bürgerbeteiligungsmodelle für die Bundesrepublik auf der nationalen Ebene. Das ist sehr spannend: Wie kann Bürgerbeteiligung eine gute Ergänzung für nationale Parlamente werden? Wie verbindlich ist das? Wie können wir Menschen zusammen bringen? Wie können wir den Einladungsprozess organisieren? Wie können wir die Kommunikation organisieren?

Unser Vorschlag wird sein, ein nationales Büro einzurichten, das so etwas organisiert und das von nationalen Regierungen finanziert wird. Eine nationale Kommunikationstechnik ist das, was ich momentan sehr interessant finde. In den Kommunen wird die Digitalisierung automatisch stattfinden. In Regionen mit großen Veränderungen werden wir

Bürgerbeteiligungen stark entwickeln. In Deutschland haben wir Regionen, in denen viel Bergbau (Kohleabbau) betrieben wird und das wird zu Ende gehen. Diese Regionen müssen komplett neu entwickelt werden. Dafür entwickeln wir gerade Modelle. In Nordrhein-Westfalen und Ostdeutschland sehe ich eine große Aufgabe.

Das kann auch zu neuen Gesetzen führen und kann eine eigene Finanzierung beinhalten. In manchen Kommunen gibt es das schon. Und ich könnte mir vorstellen, dass dies in Zukunft auch für die Bundesländer und die nationalen Verfahren wichtig wird.

### **(3) Außerdem wie ist Ihre Meinung zu der Möglichkeit von der Brief- und Online-Wahl?**

Das ist ein guter Weg. Aber das Problem momentan bei den Wahlen ist nicht die tatsächliche Wahl oder Online- oder Brief-Wahl, sondern, dass die ärmeren Bevölkerungsgruppen nicht mehr wählen. Wir müssen erreichen, dass wieder eine Integration der Wähler stattfindet. In Deutschland sehen wir, dass die „Middleclass“ wählt, aber die „Downerclass“ nicht mehr zur Wahl geht. Das führt zu einer Spaltung, da dann auch die Parteien und die Politiker nur noch auf die „Middleclasses“ und „Downerclasses“ sehen. So fällt die Gesellschaft auseinander. Und dieses Problem wird nicht durch Brief- oder Online-Wahl gelöst. Aber Bürgerbeteiligung kann dies ändern!

## **4-5. Fragen zur Legitimität der Stichprobentabelle**

### **(1) PZ wird nicht als "direkte Demokratie", sondern als "indirekte repräsentative Demokratie" bezeichnet. Sind Sie der Ansicht, dass durch „Lotterie“ ausgewählte Bürger repräsentativ sind? Ist dies der Fall, was ist der Hintergrund hierzu?**

Ich sage und vertrete, dass die Zufallsstichprobe repräsentativ ist. Ganz bestimmte Gruppen der Bevölkerung nehmen weniger Teil. Wenn wir einladen, sehen wir Unterschiede wer sie annimmt und wer nicht. Wir haben große Unterschiede ob wir in kleinen oder großen Städten Zufallsstichproben durchführen. In Großstädten ist es anonym und die Menschen die nehmen die Einladungen eher nicht an. In kleinen Städten haben wir eine sehr hohe Bereitschaft mitzumachen.

Wir haben sehr genaue Daten wer mitmacht: Alter, Geschlecht, Ausbildung, Einkommen. Das haben wir sehr genau quantitativ erfasst. Und wir sehen, dass die Menschen die an einer PZ teilnehmen repräsentativer sind, als die Menschen, die zu einer Wahl gehen. Das ist ein wichtiges Argument und auch das, was ich schon erwähnt habe: bestimmte Menschen gehen nicht mehr zur Wahl, aber sie gehen zu Bürgerbeteiligungen und zu PZ. Dass das bemerkt und gesehen wird ist uns sehr wichtig.

### **(2) Bonn zum Beispiel hat 30.000 Einwohner und 100 Bürger haben bei der PZ teilgenommen. Wie repräsentativ sind diese 100 Teilnehmer?**

Repräsentativ ist auch ein Stadtparlament mit 60 Menschen, die ausgewählt werden. Repräsentativ heißt ja, dass prozentual gut oder schlecht Ausgebildete, reiche oder arme, in einem Stadtparlament oder in einer Planungszelle vertreten sind. Natürlich ist es gut, dass auch möglichst viele in einem Parlament oder in einer PZ sitzen. Aber repräsentativ können auch 20 sein. Wir wissen, dass in den PZ ein besseres Spiegelbild der Gesellschaft gibt, als bei den Menschen die zur Wahl gehen. Die Leute die zur Wahl gehen sind viel selektiver als diejenigen, die über eine Zufallsauswahlmethode ausgewählt werden.

**(3) Sehen Sie die Möglichkeit in Zukunft die PZ gesetzlich zu erlassen? Ist es möglich, dass Bürger in Zukunft direkt eine PZ beantragen könnten, anstelle Unterschriften für ein Bürgerentscheid zu sammeln? Oder sollte vor einer PZ ein Bürgerbegehren abgehalten werden?**

Wir haben in vielen Städten in Deutschland bereits die Verpflichtung, dass Bürgerbeteiligungen und PZ stattfinden müssen. Das ist in einer Verordnung der Kommune / der Stadt geregelt. Wir haben zurzeit über 50 Leitlinien, in denen sich die Kommunen verpflichten bei größeren Planungen Bürgerbeteiligungen durchzuführen. Zum Beispiel in Heidelberg gibt es eine Verpflichtung der Kommune das zu finanzieren. Das heißt nicht, dass bei allen Planungen PZ stattfinden, aber das ist ein erster Schritt. Und man sieht, dass das möglich ist. Ob das auf der Ebene der Bundesländer oder auf nationaler Ebene real wird, kann ich nicht sagen. Aber man sieht, dass es einen Weg gibt das zu tun. Wir sehen, dass die politischen Institutionen sehr stark an Vertrauen verloren haben. Gerade gestern waren Wahlen in zwei Bundesländern, wo das nochmal sehr deutlich geworden ist. Da kann es sein, dass die deliberative Demokratie / die Bürgerbeteiligung als fester Bestandteil institutionell verankert werden sollte. Bei Auftraggebern vertritt unser Institut sehr stark die Meinung, dass es eine gute Lösung ist, erst eine PZ zu machen und das Ergebnis dann bei einem Bürgerentscheid abstimmen zu lassen. Verkopplung einer PZ mit einem Bürgerentscheid in Kommunen, oder auch auf Landesebene.

**(4) Ist es theoretisch auch möglich, dass Bürger eine PZ direkt beantragen?**

Ja wir haben in vielen Kommunen (in über 100 Städten) haben wir einen Beauftragten für Bürgerbeteiligung. Wir haben in vielen Kommunen einen Ausschuss an Bürgerbeteiligungen. In dem sitzen die Verwaltungen und die Bürger und dort kann ein Verfahren von Bürgern beantragt werden. Das ist nicht immer erfolgreich. Aber der Weg ist erstmal da. Es ist nicht verpflichtend, wie bei einem Bürgerentscheid. Aber es kann gut sein, dass wir in 10 Jahren ein solches Verfahren haben. Das halte ich für möglich.

**5. Zusammenfassende Ergebnisse aus der Interviewbefragung**

Durch das Interview mit Professor Lietzmann konnten folgende Punkte zum Status quo der Bürgerbeteiligung in Deutschland festgestellt werden.

① **Bewusstsein Bürgerbeteiligung**

In Deutschland ist die demokratische Gesellschaft im Vergleich zu vor einem halben Jahrhundert gereift und die Bürger bilden sich stärker eine eigene Meinung. Das Vertrauen der Bürger in die Regierung sinkt und der Wunsch nach direkter Demokratie nimmt zu. Als Ergebnis befürworten nun alle politischen Parteien Bürgerbeteiligungsprogramme. Mit diesem Trend steigt das Bewusstsein für die Teilnahme an PZ.

② **Wirkungen von PZ**

Die PZ als Bürgerbeteiligungsverfahren hat eine Stärke, wie eines Schiedsrichters in einer polarisierten Gesellschaft. Durch das Zufallsauswahlverfahren spiegelt die PZ die Meinung der Gesamtbevölkerung wider und nicht nur die einer bestimmten engagierten Bürgergruppe. Dies ist einer der größten Stärken von PZ.

③ **Beteiligung von Jugendlichen**

Aus den Meinungen junger Menschen ergab sich, dass sich ihre Interessen und Ansichten zu Themen deutlich von denen der Erwachsenen unterscheiden. Es ist von großer Bedeutung,



eine PZ-Gruppe mit nur Jugendlichen (meistens ab 14 Jahren) zu schaffen. Je nach Thema ist eine Teilnahme ab 12 Jahren auch sinnvoll.

#### ④ Bürgerrat

Unter den Themen "Demokratie" und "Deutschlands Rolle in der Welt" fand bereits zweimal ein Bürgerrat (eine PZ auf Bundesebene) statt. Auch in Zukunft werden Bürgerräte in Deutschland stattfinden, doch das IDPF ist der Ansicht, dass sie zu einem spezifischeren und klareren Thema abgehalten werden sollten.

#### ⑤ Pandemiebedingte PZ-Herausforderungen

Durch die Corona Pandemie wird auch die PZ zu einer Weiterentwicklung gezwungen. Die digitale Umsetzung bringt viele Herausforderungen mit sich. Das gegenseitige Vertrauen fehlt, wenn der persönliche Kontakt zu den Teilnehmern nicht möglich ist, denn es gibt einen großen Unterschied zwischen einem persönlichen oder digitalen Treffen. Die Herausforderung für die Zukunft ist die Entwicklung einer hybriden Form, in der Gespräche digital geführt werden und auch ein persönlicher Kontakt möglich ist. Es wurden verschiedene digitale Kommunikationstechnologien ausprobiert, doch „Zoom“ und „Howspace“**(8)** erwiesen sich bisher als gut.

#### ⑥ Repräsentativität der teilnehmenden Bürger

So wie ein Parlament repräsentativ ist, haben auch zufällig ausgewählte Bürger repräsentativ. Die Teilnehmer einer PZ spiegeln die Gesellschaft besser wider die Menschen, die zu einer Wahl gehen. Die ärmere Klasse geht nicht mehr zu Wahl und dies ist ein großes Problem der Demokratie. Das IDPF verfügt über genaue quantitative Daten vom Alter, vom Geschlecht, von der Ausbildung, vom Einkommen der PZ-Teilnehmer. Aus diesen Daten sieht man, dass die Menschen die an PZ teilnehmen repräsentativer sind, als die Menschen, die zu einer Wahl gehen. Bestimmte Menschen gehen nicht mehr zur Wahl, aber sie gehen zu Bürgerbeteiligungen und zu PZ. Das ist eine wichtige Tatsache.

#### ⑦ Erst PZ, dann Bürgerentscheid

Derzeit wird oft erst ein Bürgerentscheid durchgeführt und im Anschluss eine PZ, falls die Meinungen zu einem Problem zu weit auseinander gehen. Professor Lietzmann ist jedoch der Meinung, dass es anders herum besser wäre. Bei Bürgerentscheiden besteht das Problem der fehlenden fairen und ausreichenden Information an die Bürger. Der Informationsmangel bei einem Bürgerentscheid, den die Bürgerinnen und Bürger mit einer Mehrheitsentscheidung mit zwei Wahlmöglichkeiten entscheiden, führt zu einem Nachteil des demokratischen Systems. Um dies zu überwinden, werden die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger der PZ von Experten mit ausreichenden und fairen Informationen begleitet. Die im Beratungsprozess gezogenen Schlussfolgerungen werden in einem Bürgergutachten zusammengestellt, welches öffentlich gemacht wird. Die PZ wird als ein effektives Bürgerbeteiligungsverfahren gesehen.

### **Ergänzende Anmerkungen**

(1) Neben dem IDPF als repräsentative Organisation gibt es weitere namenhafte Organisationen, welche PZ umsetzen: gfb (Gesellschaft für Bürgergutachten) mit Sitz in München, nexus (nexus Institut für Kooperationsmanagement) unter der Leitung von Dr. H.L. Diemel.

(2) Von 2017 bis 2018 fanden zwei Bürgerentscheide über die Reorganisation kommunaler Schwimmanlagen in Bonn und den Bau einer Großbadlandschaft in Dottendorf statt, bei denen jeweils die Ergebnisse knapp ausfielen. Beim ersten Mal war die Mehrheit der Stimmen für die Abschaffung der alten Anlage und den Bau der neuen Anlage, aber beim zweiten Bürgerentscheid war die Mehrheit für den Erhalt. Daraufhin stimmte die Mehrheit des Parlaments, zusammengesetzt aus CDU, FDP, GRÜNE die den Bau einer neuen Anlage befürworteten, eine PZ durchzuführen. Das PZ-Bürgergutachten, an der 92 Bürger teilnahmen, unterstützte die Sanierung und den Erhalt der alten Anlage. Danach wandte sich GRÜNE an den Erhalt und Umbau der Anlage, gewann die anschließende Bürgermeisterwahl und entschied über den Erhalt und Umbau aller städtischen Hallenbäder.

(3) Ein Projekt im Auftrag der Evangelischen Kirche. Thema ist „Glaube in der Stadt“ Richtet sich an alle Einwohner, nicht nur an Christen.

(4) Ein viertägige PZ zum Thema Freibad im hessischen Wetzlar im September 2015. 52 Bürgerinnen und Bürger nahmen per Zufallsauswahl daran teil.

(5) Zweiter großer Bürgerrat von 2020 bis 2021. 169 Bürger wurden die per Losverfahren ausgewählt. Der Bürgerrat wurde von verschiedenen Stiftungen gesponsert und der Bundespräsident Wolfgang Schäuble übernahm die Schirmherrschaft. Bedingt durch die Corona-Pandemie wurden die Diskussionsrunden in 10 Online-Sessions abgehalten. Die Themen reichten von Corona-Pandemie, Welthandel, Friedenssicherung, Entwicklungshilfe, Einwanderungspolitik bis hin zu Umweltschutz. Die Empfehlungen wurden in einem Bürgergutachten zusammengefasst und dem Bundestag vorgelegt.

(6) „Mehr Demokratie e.V.“ ist eine deutsche gemeinnützige Organisation, die sich für direkte Demokratie und bürgerschaftliches Engagement einsetzt. Sie wurde 1988 in Bonn gegründet. Die Organisation ist der weltweit größte Fachverband für direkte Demokratie und setzt sich für Reformen des Wahlrechts in Deutschland und der Europäischen Union ein.

(7) Der erste große Bürgerrat in Deutschland unter dem Thema „Demokratie“ von 2019 bis 2020, bei dem eine PZ auf Bundesebene stattfand. 160 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger nahmen teil. Die Debatte wurde inhaltlich als „Empfehlung zur Stärkung der Demokratie“ aufbereitet und dem Bundestag vorgelegt.

(8) Eine Produktübersicht von Howspace ist auf der Website des Anbieters zu finden.  
<https://www.howspace.com/>

#### Quellen und zitierte Referenzen

1) Shinohara, Hajime (Hrsg.) (2012) »Herausforderung der Deliberativen Demokratie: Neue Formen der Politik, die durch Mini-Publics möglich werden.« Tokyo, Iwanami Shoten Verlag.

2) Dienel, Peter C. (2012). Übersetzt von Akihiro Shinoto »Demokratisch, praktisch, gut: Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten« Tokyo, Imagine Shuppan Verlag.

3) 篠藤明徳 (2006) 「まちづくりと新しい市民参加ードイツのプラウニクスツェレの手法ー」 イマジン出版, pp.18-37

(Shinoto, Akihiro (2006) »Machizukuri-Stadtentwicklung und neue Bürgerbeteiligungsverfahren – das Verfahren Planungszelle in Deutschland« Tokyo, Imagine Shuppan Verlag.)\*

4) 福地健治 (2020) 「ドイツにおける住民投票とプラウニクスツェレの現在ーボン市のスイミング施設の全体計画をめぐる議論を事例として」 都市計画論文集, pp. 1378-1385, 日本都市計画学会

(Fukuchi, Kenji (2020) »Bürgerentscheid in Deutschland und der Status quo der Planungszelle – am Beispiel der Debatte einer Schwimmlandschaft in Bonn« Stadtplanungsbericht, pp 1378-1385, the City Planning Institute of Japan CPIJ.)\*

5) Bürgerbeteiligung zum Freibad Domblick <http://www.freibaden-in-wetzlar.de/Planungszelle> zuletzt aktualisiert Mai 2021

6) Bürgerrat "Deutschlands Rolle in der Welt" <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/>

zuletzt aktualisiert Mai 2021

7) "Mehr Demokratie e.V." <https://www.mehr-demokratie.de/> zuletzt aktualisiert Mai 2021

**\* Frei übersetzt aus dem Original von Anja Beniko LORENZ.**