

Kapitel 3



3

Projekt- organisation und -ablauf

Beteiligte Institutionen und deren Zusammenarbeit

Unabhängige Durchführungsträgerin des Planungszellen-Verfahrens war die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren der Bergischen Universität Gesamthochschule Wuppertal unter der Leitung von Prof. Dr. Peter C. Dienel. Sie hat ihrerseits Dr. Hilmar Sturm und Christian Weilmeier, M. A., als Projektleiter verpflichtet; die wissenschaftliche Begleitung und die Finanzorganisation verblieben in Wuppertal. Als Kooperationspartner vor Ort konnte außerdem das Fachgebiet Haushaltswissenschaft der Technischen Universität München in Freising-Weihenstephan unter Leitung von Prof. Dr. Dieter Witt gewonnen werden. Diese Einrichtung stellte teilweise die nötige technische und personelle Ausstattung zur Verfügung und beriet wissenschaftlich bei der Erstellung des Arbeitsprogramms.

Beratend war beteiligt die Gruppe „ForumB“ mit Ilse Burgass, M. A., Bonn, und — auch bei der Auswertung der Ergebnisse — Dipl.-Geograph Benno Trütken, Fürstenau.

Neben Prof. Dr. Dienel war in der Forschungsstelle insbesondere für Organisations- und Finanzfragen Ragna Franz zuständig.

Die CitCon Citizen Consult Institut für Bürgergutachten GmbH, Wuppertal, als Inhaberin der Markenrechte am Begriff Planungszelle hat für das Projekt eine Lizenz erteilt und vor allem in der Vorbereitungsphase durch ihren Geschäftsführer Dipl.-Soz.-wiss. Andreas Faust Beratung und Unterstützung geleistet.

Orte und Zeiten

Von Anfang an war klar, dass man die Auswahl der Bürgergutachter auf einzelne Gebietskörperschaften beschränken musste; eine Auswahl aus allen Einwohnern Bayerns hätte einen unverhältnismäßig großen Aufwand bedeutet. Angestrebt wurde eine angemessene Vertretung von eher städtischen und eher ländlichen Gebieten und von Nord- und Südbayern. In Gesprächen mit dem Auftraggeber wurden schließlich sechs Gebietskörperschaften für fünf Teilprojekte ausgewählt (siehe Tabelle).

Der Zeitplan für das ganze Projekt war außerordentlich straff, da das Ministerium die Ergebnisse relativ rasch für seine weitere Konzeption zur Verfügung haben wollte. Schon fünf Wochen nach Unterzeichnung des Vertrags nahmen die ersten Planungszellen ihre Arbeit auf.

Gebietskörperschaften (Teilprojekte)	Zeiträume der Planungszellen
Landkreis Tirschenreuth (Oberpfalz)	PZ 01 und 02: 24.-27. September 2001
Landkreis Dingolfing-Landau (Niederbayern)	PZ 03 und 04: 15.–18. Oktober 2001 PZ 05 und 06: 22.–25. Oktober 2001
Landeshauptstadt München (Oberbayern)	PZ 07 und 08: 23.–26. Januar 2002 PZ 09 und 10: 28.–31. Januar 2002
Stadt Krumbach (Schwaben)	PZ 11 und 12: 4.–7. Februar 2002 PZ 13 und 14: 18.–21. Februar 2002
Stadt Erlangen und Landkreis Erlangen-Höchstadt (Mittelfranken)	PZ 15 und 16: 25.–28. Februar 2002 PZ 17 und 18: 4.–7. März 2002

Landkreis Tirschenreuth

Der **Landkreis Tirschenreuth** liegt in Nordostbayern an der Grenze zu Franken und zur Tschechischen Republik. Seine 26 Gemeinden haben meist eine reiche Geschichte, einige davon haben, obwohl sie relativ klein sind, seit langem Stadtrecht. Tirschenreuth und Waldsassen sind die Mittelzentren dieses Gebiets. Auch die Öffnung der Grenzen nach Osten hat das Gebiet am ehemaligen „Eisernen Vorhang“ nicht von seinen wirtschaftlichen Problemen befreien können; es wird sogar eher geklagt, dass Betriebe und Arbeitsplätze nach Tschechien übersiedeln oder aufgrund der sehr nahen tschechischen Konkurrenz verloren gehen. Das betrifft beispielsweise die traditionsreiche Porzellanindustrie. Obwohl landschaftlich von großem Reiz, ist auch der Tourismus noch kein wesentlicher Wirtschaftsfaktor geworden, befindet sich jedoch im Aufschwung. Weitere Daten können der vergleichenden Tabelle entnommen werden.

Landkreis Dingolfing- Landau

Der **Landkreis Dingolfing-Landau** liegt beiderseits der unteren Isar, an der die beiden namengebenden Städte (Mittelzentren) liegen. Er lässt sich auch dem ländlichen Raum zuordnen, wenn man die Siedlungsstruktur ansieht. Die Wirtschaft im Landkreis dagegen ist industriell geprägt. In Dingolfing gibt es ein großes Kraftfahrzeugwerk. Die Landwirtschaft kann hier auf sehr fruchtbaren Böden arbeiten.

Landeshauptstadt München

Die **Landeshauptstadt München** ist international bekannt und braucht hier kaum vorgestellt zu werden. Sie ist Bayerns größte und Deutschlands drittgrößte Stadt, der politische Mittelpunkt Bayerns. Zahlreiche Hochschulen, Museen und Schulen, Behörden und Wirtschaftsunternehmen prägen die wohlhabende Stadt. Vor allem der Dienstleistungs- und hier wieder der Mediensektor sind sehr stark und global bedeutend.

3



Stadt Krumbach (Schwaben)

3 Die **Stadt Krumbach (Schwaben)** liegt in der Mitte des bayerischen Regierungsbezirks Schwaben im Tal der Kammel zwischen grünen Hügeln. Sie ist die kleinste der ausgewählten Gebietskörperschaften. Zur Stadt gehören einige Ortschaften, die noch ihren eigenen Charakter bewahrt haben. Krumbach ist Mittelzentrum für ein ländliches Gebiet und gehört dem Landkreis Günzburg an; bis 1972 war Krumbach Kreisstadt. Zahlreiche Behörden und Schulen sind in der Stadt. Wirtschaftlich ist die Industrie noch führend gegenüber dem Dienstleistungsgewerbe. Die nächste Großstadt ist das 40 km entfernte Ulm, auch Augsburg ist nicht weit.



Stadt Erlangen

Die kreisfreie **Stadt Erlangen** liegt im Ballungsraum Nürnberg-Fürth-Erlangen in Mittelfranken an der Regnitz. Im Jahr 2002 werden 1000 Jahre Erlangen gefeiert. Heute ist sie Sitz der Kreisverwaltung des Landkreises Erlangen-Höchstadt. In der traditionsreichen Universitätsstadt arbeiten große Industriebetriebe, insbesondere Forschung und Entwicklung sind stark vertreten. Erlangen bezeichnet sich als Gesundheitshauptstadt. Im Jahr 2002 werden 1000 Jahre Erlangen gefeiert.



Landkreis Erlangen-Höchstadt

Der **Landkreis Erlangen-Höchstadt** liegt im Westen, Norden und Osten der Stadt Erlangen. Beide gehören zur Planungsregion „Industrieregion Mittelfranken“, die als Verdichtungsraum gekennzeichnet wird. Neben Erlangen übernimmt die Stadt Höchstadt als Unterzentrum Funktionen. In der Landwirtschaft überwiegt der Gemüseanbau.



Zufallsauswahl der Teilnehmer

In Bayern werden die Einwohnerregister von den Gemeinden geführt. Daher war es nötig, in den Landkreisen alle Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften einzeln um die Auswahl und Übersendung der Daten zu bitten. Diese Aufgabe haben dankenswerterweise die Landratsämter beziehungsweise in Erlangen-Höchstadt das Gesundheitsamt übernommen, die engen, ständigen Kontakt zu den Gemeindeverwaltungen haben. In den Städten wurden das Einwohnermeldeamt beziehungsweise die statistischen Ämter um eine Zufallsziehung gebeten. In den Großstädten wurden diese von Statistikern nach computerisierten Verfahren vorgenommen. In den kleineren Gemeinden wurden der Einfachheit halber je nach Landkreisgröße jeder x-te Einwohner ab 16 Jahren aus der ungeordneten Einwohnerliste gezogen (Verfahren des „Ziehens jeder n-ten Karte“). Komplexere Zufallsverfahren kamen aus organisatorischen Gründen bei den kleineren Gemeinden nicht in Betracht und erschienen nicht notwendig. Beantragt wurden folgende Angaben zu jeder zufällig gezogenen Person: akademische Grade, Vorname(n), Name, gegebenenfalls Gemeindeteil, Straße und Hausnummer (mit Zusätzen), Postleitzahl und Ort. Hauptamtliche Politiker sollten nicht ausgewählt werden.

Die Staatsangehörigkeit spielte keine Rolle, das heißt auch Ausländer wurden gezogen. Die Daten wurden dann auf Datenträgern, teilweise auch auf Papier, an die Projektleitung übermittelt und von dieser zu einer einheitlichen Liste zusammengeführt.

Es war vorher nicht bekannt, wie viele angeschriebene Personen ihre Mitarbeit zusagen würden. Daher wurden weit mehr Datensätze angefordert und geliefert, als dann letztendlich gebraucht wurden. Aus diesen Datensätzen wurden wiederum durch Ziehen jedes n-ten Datensatzes (zum Beispiel jedes zweiten oder Auslassung jedes dritten) soviel Adressen gefiltert, dass zirka zwölfmal so viele Personen angeschrieben werden konnten, wie aus dem jeweiligen Raum Planungszellen-Teilnehmer benötigt wurden (beispielsweise bei 100 geplanten Teilnehmern ca. 1.200 Adressen). Angaben zu den Bürgergutachtern, die tatsächlich in den Planungszellen gearbeitet haben, finden sich in Kapitel 5 (Teilnehmerdaten).

Daten der Teilprojekt-Orte und Bayerns

	Landkreis Tirschenreuth	Landkreis Dingolfing-Landau	Landeshauptstadt München	Stadt Krumbach (Schwabern)	Stadt Erlangen	Landkreis Erlangen-Höchstadt	Freistaat Bayern
Einwohnerzahl	79993	90562	1210223	12447	100778	128939	12230255
Fläche (qkm)	1048	878	310	45	77	564	47614
Einwohner pro qkm	76	103	3904	277	1309	229	173
Zahl der Gemeinden	26	15				25	2056
Regierungsbezirk	Oberpfalz	Niederbayern	Oberbayern	Schwaben	Mittelfranken	Mittelfranken	
Kreisstadt	Tirschenreuth	Dingolfing	kreisfreie Stadt		kreisfreie Stadt	Erlangen	

Quellen: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Angaben der Gebietskörperschaften

Einladung

3 Die ausgewählten Personen wurden von der Projektleitung angeschrieben. Das Einladungsschreiben bestand aus dem Schreiben der Projektleitung, einem Brief des Staatsministers und einer Antwortkarte.

An allen Orten wurden Projektbüros eingerichtet, die die Zu- und Absagen entgegennahmen und den interessierten Bürgern mit Informationen und Hilfestellungen zur Verfügung standen. Die Büros konnten jeweils in Räumen zentral gelegener Behörden eingerichtet werden, die freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden.

Betreut wurden die Bürger hier von Beauftragten der Durchführungsträgerin. Sie kümmerten sich auch um die Bildung von Fahrgemeinschaften, um die Organisation von Kinderbetreuung für Elternteile, die an einer Planungszelle teilnehmen wollten, und viele weitere organisatorische Fragen vor Ort. Damit konnte die Teilnahme für einige Personen erleichtert werden. In einzelnen Fällen verhandelte die Projektleitung mit Arbeitgebern und Schulleitungen über eine Freistellung.

Insgesamt erklärten sich mehr Personen zur Mitarbeit bereit als erwartet. Durch kurzfristige Absagen ergab sich jedoch im Durchschnitt eine Besetzung der Planungszellen von unter 25 Personen, was der Arbeit nicht schadete.

Die Planungszellen selbst

Es tagten immer zwei Planungszellen parallel im Abstand von einer Stunde. Das Arbeitsprogramm ist im nächsten Kapitel dargestellt. Die Planungszellen konnten in Räumen stattfinden, die von Behörden zur Verfügung gestellt wurden, alle Gebäude liegen relativ zentral und sind gut erreichbar. Im Einzelnen waren dies:

- Landwirtschaftsamt Tirschenreuth (Schulsäle der Landwirtschaftsschule)
- Landratsamt Dingolfing-Landau, Dingolfing (Kreistags-Sitzungssäle)
- Kreisverwaltungsreferat der Landeshauptstadt München (Seminarräume im Neubau)
- Landwirtschaftsamt Krumbach-Weißenhorn, Krumbach (Schulsaal und Festsaal)
- Volkshochschule der Stadt Erlangen (historische Säle im Wildensteinschen und im Egloffsteinschen Palais)

Die Teilnehmer wurden von der Durchführungsträgerin mit dem nötigen Arbeitsmaterial ausgestattet. In je einer Pause vor- und nachmittags wurde ein Imbiss angeboten. Das Mittagessen wurde jeweils gemeinsam in nahegelegenen Gaststätten eingenommen. Die Teilnehmer waren während ihrer Arbeit im Staatsauftrag bei der Landesunfallkasse Bayern gesetzlich unfallversichert. Jeder Teil-

nehmer erhielt vom Staatsministerium eine Aufwandsentschädigung; zusätzlich wurden in Einzelfällen besondere Kosten, etwa für die Betreuung von Angehörigen, übernommen. In Tirschenreuth, Dingolfing und Krumbach wurde von der Durchführungsträgerin eine Kinderbetreuung organisiert, um es Eltern zu erleichtern, in Planungszellen mitzuarbeiten.

Landkreis/Stadt	Projektbüro (Anlaufstelle)	Ansprechpartner
Tirschenreuth	im Landratsamt, Tirschenreuth	Kai-Matthias Kelch
Dingolfing-Landau	im Landratsamt, Dingolfing	Ingrid Prade, M. A.
München	in der Stadtinformation im Rathaus	Martin-Christoph Ziethe, Dipl.-Ing., und Bastian Goßner
Krumbach (Schwabern)	im Landwirtschaftsamt	Bastian Goßner
Erlangen und Erlangen-Höchstadt	im Rathaus der Stadt Erlangen	Kai-Matthias Kelch

Verfahrensbewertung durch die Teilnehmer

Noten für die Planungszelle

Die Planungszelle und die Durchführungsträgerin sowie ihre Mitarbeiter stellen sich jeweils am Ende der vier Tage der Kritik der Teilnehmer. In einem Fragebogen, der offene und geschlossene Fragen („Ankreuzfragen“) enthält, kann jeder Mitwirkende anonym verschiedene Aspekte bewerten. Außerdem gibt es in der Regel eine Schlussrunde, bei der sich die Bürger direkt äußern können.

Die Auswertung der „Ankreuzfragen“ im Fragebogen ergab (siehe auch nebenstehende Tabelle): 99,5 % der Bürgergutachter würden Anderen empfehlen, an Verfahren wie der Planungszelle teilzunehmen; das heißt nur zwei (von 418) Personen würden das nicht tun. Der Ablauf an den vier Tagen wurde im Durchschnitt mit der Schulnote 1,5 (also „gut“ mit Tendenz zu „sehr gut“) beurteilt. Die Qualität der Mittagsverpflegung, die in Gaststätten geboten wurde, war schwankend, auch innerhalb der Teilprojekte, was sich in recht unterschiedlichen Noten dafür ausdrückte, von 4,2 (ausreichend, PZ 04) bis 1,1 (sehr gut, PZ 14) reichte hier das Spektrum – Gesamtdurchschnitt 2,4 (gut). Was in den Pausen zum Essen und zum Trinken gereicht wurde, erschien im Durchschnitt als sehr gut (1,4). Das Arbeitsprogramm, eine wesentliche Grundlage der Arbeit, wurde durchgehend als gut bewertet (1,8). Die Arbeitsbögen, das heißt die konkreten Aufgabenstellungen erhielten ebenfalls die Durchschnittsnote 1,8 (gut), ohne nennenswerte Unterschiede zwischen den Planungszellen. Was von Planungszelle zu Planungszelle wechselte, war das Personal, bestehend aus einem weiblichen und einem männlichen Prozessbegleiter, einem Tagungsassistenten und gegebenenfalls weiteren Kräften für die Zwischenverpflegung und besondere Aufgaben sowie zeitweise der Pro-

jektleitung. Diese Teams zusammen erhielten die beste Durchschnittsnote der ganzen Verfahrensbewertung, eine Eins – sehr gut (1,3), ohne große Unterschiede.

3

Was hat Ihnen besonders gut gefallen?	Anzahl der Nennungen
Zusammenarbeit in den Gruppen	154
Wissensgewinn durch Austausch und Information	102
Information durch Referenten	82
straffe, gute Organisation	63
Moderatorenteam	62
Arbeitsklima, Atmosphäre	48
Arbeitsprogramm	38

Aussagen der Bürger zum Verfahren: Lob und Tadel

3 In den offenen Fragen wurden die Teilnehmer um Stellungnahmen gebeten, was ihnen besonders gefallen hat, was sie gestört hat, welche Themen sie überflüssig fanden und welche gefehlt haben. Außerdem war Raum für weitere Bemerkungen.

Besonders **positiv** angemerkt wurde (siehe Tabelle S. 31) von vielen Teilnehmenden die gute Zusammenarbeit zwischen den Gutachtern selbst, die quer durch alle Alters-, Berufs-, Bildungs- und sonstige Gruppen unbefangen und offen miteinander sprachen und arbeiteten. Eine gute Arbeits-Atmosphäre herrschte offensichtlich auch im Erleben der Teilnehmer. Das lag wohl an der ebenfalls oft genannten Gruppenarbeit und der guten Mischung. Ebenfalls positiv bemerkten Viele die Möglichkeit, kompetent informiert zu werden. Einzelne Referenten wurden manchmal positiv, manchmal negativ beurteilt. Dieses Ergebnis zeigte sich mit nur marginalen Unterschieden in allen Orten. Es bestätigt das Ergebnis des Fragebogens, dass die Organisation und Moderation als sehr angenehm empfunden wurden.

Als positiv erwähnenswert war weiterhin für einige Bürgergutachter: Kontakte zu vielen Personen, wechselnde

Gruppen und die Möglichkeit, eigene Vorstellungen einzubringen.

Ein wesentlich differenzierteres Bild, auch mit größeren Unterschieden hinsichtlich der Teilprojekte, ergab sich bei der Frage, was die Teilnehmer **gestört** hat.

Viele Gutachter störte der Zeitdruck, der zumindest an den ersten Tagen deutlich spürbar war und mehr Diskussionen sowie ausführlichere Referate verhindert hat. Diese Kritik entspricht früheren Erfahrungen und wurde deshalb erwartet. Ernsthafte Arbeit steht meistens unter Zeitdruck, das große Arbeitsgebiet verstärkte ihn. Nicht selten findet man bei der Frage „was hat sie gestört?“ auch als Antwort: „nichts“. Fasst man die beiden häufigsten Nennungen unter „Zeitmangel“ zusammen (138 Nennungen) und vergleicht die Teilprojekte, so zeigen sich regionale Unterschiede: In Krumbach wurde der Zeitdruck nur von 14 Personen empfunden, in Dingolfing jedoch von 39 und in München von 40 Teilnehmern. Die Hälfte der Nennungen, die sich auf die Qualität einzelner Referate bezog, kam von den Krumbachern, die einen Referenten kritisierten, ein Drittel der Nennungen aus Dingolfing, der Rest teilte sich auf die restlichen Orte auf.

Eine wichtige Information für den Auftraggeber ist, wie die **Themenauswahl** für das Bürgergutachten von den Teilnehmern empfunden wurde. Einige Teilnehmer fanden folgende Themen überflüssig: Politikeranhörung (28 Nennungen), Werbung (27), Produktsicherheit am Beispiel Kleidung (24) und die Mobilfunkthematik (4). Dagegen hätten sich manche Teilnehmer gewünscht, über Versicherungen und Finanzdienstleistungen (44), Dienstleistungen allgemein (19), Umweltschutz (12), Verkehrspolitik (12), Gesundheit und Ernährung (11) und Kosmetika (11) mehr zu erfahren.

Mehr Planungszellen – und längere

Die **weiteren Anmerkungen** und Vorschläge bezogen sich insgesamt auf alle Aspekte des Bürgergutachtens. Am häufigsten wurde der Vorschlag gemacht, weitere Bürgergutachten zu diesem und anderen Themen in Auftrag zu geben. 36 mal wurde angeregt, die Dauer der Planungszellen auf fünf Tage zu verlängern.

Insgesamt schneidet das Verfahren in den Augen der Planungszellen-Teilnehmer recht gut ab.

Was hat Sie gestört?	Anzahl der Nennungen
zu wenig Zeit für Referenten, Diskussionen und Gruppenarbeit	71
Zeitdruck allgemein	67
Einzelne Referate und deren Vorstellung	44
Politiker-Anhörung	23
Zwischengerede anderer Teilnehmer	14
zu viele Themen	10
Platzmangel/Raum	10
Sonstige (jeweils unter 10 Nennungen)	111
Summe aller Einträge (bei 423 Teilnehmern)	350