

Timo Rieg

Jugend-Partizipation nach dem Verfahren der Planungszelle

Etablierte Beteiligungsverfahren und ein neuer Vorschlag der Landesjugendvertretung Westfalen

(So, um den biologischen Exkurs gekürzt, erschienen in deutsche jugend 11/2007, Seiten 483-491, Juventa Verlag)

"Jugendverbände sind nicht nur ein wesentliches Feld für ehrenamtliches Engagement von Kindern und Jugendlichen, sondern sie engagieren sich ausgehend von ihrem Verständnis als selbstorganisierte Interessenvertretungen von, für und mit Kindern und Jugendlichen maßgeblich für eine Erweiterung von deren Mitwirkungsmöglichkeiten und Selbstbestimmungsrechte in Politik und Gesellschaft. Damit einher gehen Initiativen zur Weiterentwicklung der innerverbandlichen Demokratie sowie zur Öffnung für neue bzw. bisher nicht erreichte Zielgruppen."

Diesem Anspruch aus dem Elften Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 2002: 200) folgt derzeit die Landesjugendvertretung Westfalen - ein Jugendverband ehrenamtlicher Kirchenmitarbeiter - mit der Idee, in der Evangelischen Kirche von Westfalen eine Jugendsynode nach dem Verfahren "Planungszelle" einzuführen. Im Gegensatz zu den meisten Partizipationsmodellen kann die Planungszelle (PZ) repräsentative Ergebnisse liefern. Damit kann sie sehr ernst zu nehmende Positionen oder Vorschläge entwickeln. Das Verfahren wird daher hier vorgestellt.

Zunächst sollen aber schlaglichtartig einige Grundfragen zu Partizipation und ihren Gestaltungsformen in Erinnerung gerufen werden, beginnend mit einem Kurzausflug in mein eigentliches Fachgebiet, die Ethologie.

1. Biologischer Exkurs: Die Genetik der Mitbestimmung

Welchen Sinn auch immer wir - religiös, philosophisch oder sonst wie motiviert - dem Leben geben mögen, so müssen wir doch die biologische Grundkonstitution des Menschen zur Kenntnis nehmen. Die hat sich im Laufe von Jahrhunderttausenden herausgebildet und unerschütterlich im Erbgut manifestiert.

Es geht allem Leben zunächst einmal nur darum, sich selbst zu reproduzieren. Alles andere - von der Blütenpracht bis zum Einsatz von Intelligenz - ist Mittel zum Zweck. Die Experten sind noch härter, und verorten dieses Reproduktionsinteresse nicht beim Individuum, sondern bei seinen einzelnen Genen: ihr "Interesse" ist es, nicht auf dem Abstellgleis zu landen, sondern sich zu reproduzieren, ja sich zu vermehren. Zu den Reproduktionsstrategien vieler Tiere - von der Ameise bis zum Menschen - gehört das Sozialverhalten, das geregelte Zusammenleben in Gruppen. Am bekanntesten ist sicherlich die Rangordnung, die viele Sozialgruppen ausbilden. Je höher der Rang eines Gruppenmitgliedes, um so besser ist - zumindest statistisch - sein Reproduktionserfolg. Doch Rankämpfe sind auch mit Kosten verbunden, mit Energieverbrauch, Verletzungsgefahren etc. Deshalb wird die Chefposition des Alpha-Tiers keineswegs von allen Gruppenmitgliedern angestrebt, sondern nur von einigen wenigen. Sie müssen dazu in der Lage sein (z.B. kraft- und intelligenzmäßig) und sie müssen reale Chancen haben. Permanente Rangstreitigkeiten würden das soziale Gefüge einer

Gruppe zerstören und alle Beteiligten in Mitleidenschaft ziehen, sie sind daher immer auf ein Minimum begrenzt. Das bedeutet: nur wenige Gruppenmitglieder streben nach Führung - oder moderner gesprochen: nach Leitungsverantwortung. Wie so vieles in unserem Verhalten - vom Lachen über das Flirten bis zu militärischen Zeremonien - gründet auch die Organisation von Macht in unserer genetischen Ausstattung. So setzen Rangordnungen nicht nur voraus, dass sich einzelne um die Führung bemühen, sondern auch, dass sich die anderen dieser Führung unterwerfen (Eibl-Eibesfeldt 2004, 422).

Für unsere Überlegungen zur Partizipation Jugendlicher bedeutet dies:

1. Nur wenige Jugendliche drängen in Entscheidungsverantwortung, einige aber ganz massiv. Das Interesse an Beteiligung ist alles andere als gleich verteilt und auch bei besten Rahmenbedingungen gibt es große Unterschiede zwischen den Individuen.
2. Jede Form der Machtbeschränkung - z.B. durch Abstimmungen - läuft der Biologie von Herrschaft zuwider. In jeder noch so ausgeklügelten Herrschaftsform werden sich einzelne immer um eine Akkumulation ihrer Macht bemühen. Es ist daher kein Wunder, dass über Verfahren zur gesellschaftlichen Steuerung fortlaufend diskutiert werden muss und dass es ständig Korrekturen braucht.

2. Wozu Partizipation?

Partizipation kann in zwei verschiedene Richtungen wirken. Sie kann helfen, Macht zu akkumulieren oder gerade im Gegenteil sie zu verteilen.

a) Partizipation kann Mächtige stärken. Mit der Beteiligung anderer geben sie gerade nicht Macht ab, sondern bauen sie aus.¹ Die Variante der "fürsorglichen Dominanz" ist in der Natur weit verbreitet und auch uns Menschen gut bekannt. Die meisten Strategien von Parteipolitikern basieren auf diesem Prinzip, und auch Familien sind normalerweise so organisiert. Auch die Variante der repressiven Dominanz kommt nicht ohne Beteiligung anderer aus: der Diktator muss engen Vertrauten, der Verwaltung und dem Militär Einfluss gewähren, um im Gegenzug deren Unterstützung zu bekommen.

b) Partizipation kann Mächtige schwächen. Solche Verfahren werden daher von denen, die nach Macht streben, immer bekämpft werden, sobald es ihnen möglich ist. Bekanntes Beispiel ist die Abschaffung von Rotationsprinzip und der Trennung von Amt und Mandat bei den Grünen.

Dementsprechend gibt es sehr verschiedene Gründe für Partizipation. Sie kann von Erwachsenen gewollt und angeboten sein - und möglicherweise ohne Resonanz bleiben. Sie kann von Jugendlichen eingefordert werden - und möglicherweise an Erwachsenen scheitern. Nur vier Stichpunkte:

* Partizipation kann Kritiker oder Konkurrenten einbinden. Sie richten aus Sicht der Herrschenden so ggf. weniger Schaden an.

¹ In diese Richtung sind wohl auch die Ausführungen zur Partizipation im Elften Kinder- und Jugendbericht zu verstehen: es geht um Erziehung zu strukturkompatiblen Staatsbürgern.

* Partizipation kann Entscheidungen tragfähiger machen, die Zustimmung zu Maßnahmen von Herrschenden erhöhen und Widerstand schmälern.

* Partizipation kann - durch die Beteiligung von mehr Köpfen, durch geeignete Methoden etc. - für bessere Lösungen sorgen. Das nutzt im Idealfall allen (Win-Win-Strategie).

* Partizipation kann als unbedingtes Recht konstruiert werden, wie dies u.a. in der UN-Menschenrechtskonvention und der Kinderrechtskonvention² geschehen ist.

Partizipation ist immer Interessengeleitet. Es kann daher nicht wundern, dass sie nicht per se Selbstläufer ist. Wenn Erwachsene Partizipation von Jugendlichen wollen, müssen sie sich zunächst sehr gründlich mit ihrer Motivlage beschäftigen und prüfen, ob sie Partizipation überhaupt können und wollen bzw. welchem Zweck sie dienen soll. Das Dilemma ist aus einem zentralen Lebensbereich Jugendlicher bestens bekannt: der staatlichen Schule.³ Echte Partizipation zu schaffen würde die Einsicht verlangen, dass die Jugendlichen keine zu beschulenden Mangelwesen sind, sondern Kapazitäten, auf deren Know-how und Engagement man an einer erfolgreiche Schule nicht verzichten kann.

3. Beteiligungsformen

Es gibt vielfältige Beteiligungsformen in noch vielfältigeren Variationen, so dass es hier genügen soll, sich einige Verfahren stellvertretend zu vergegenwärtigen, bevor wir zum Vorschlag der Jugend-Planungszelle kommen.

Roland Roth und Thomas Olk (2006) sprechen "von Partizipation bzw. Beteiligung im engeren Sinne" erst dann, "wenn Kinder und Jugendliche nicht nur 'gehört' werden, sondern 'einen Teil der Verfügungsgewalt über die eigene Lebensgestaltung von den Erwachsenen Übernehmen' (Fatke u.a. 2006: 26), indem sie an Entscheidungen und deren Umsetzung mitwirken, die sie alltäglich betreffen." Zwar stimme ich zu, dass reine Symbolhandlungen und ausschließlich simulierte Beteiligung, wie etwa bei einer parallel zur Bundestagswahl durchgeführte Schülerwahl, keine Partizipation sind. Die Begrenzung auf Verfügungsgewalt greift mir aber zu kurz, weil in vielen Fällen Jugendliche auch nur Partikularinteressen vertreten (können) und Partizipation dann dogmatisch daran scheitern würde, dass man ihnen die konkrete Entscheidung und Umsetzung nicht überlassen kann. Wichtiger erscheint mir, dass Jugendliche zu allen sie interessierenden Fragen Stellung beziehen können und diese in geeigneter Form in den gesellschaftlichen Prozess eintragen können, so dass sie überhaupt erst einmal wahrnehmbar werden.⁴

Die Einteilung der Partizipations-Verfahren in beratende und normative unterschlägt, dass grundsätzlich jede Form auch mit Entscheidungskompetenz ausgestattet werden kann.⁵ Von

² So heißt es in Artikel 12: " Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife."

³ So schreibt das Bundesministerium für Jugend: "Die gegenwärtige schulische Mitbestimmung gilt als demokratie-pädagogisch wenig wirksam. Zwar ermöglicht sie formale Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, aber keinen substantiellen Einfluss auf die Gealtung der Schulwirklichkeit." (BMFSFJ 2005: 55)

⁴ Die wichtigste Form der Partizipation bleibt m.E. aber die Selbstorganisation, auf die ich hier nicht weiter eingehen will. Siehe am Beispiel kirchlicher Jugendarbeit ausführlich in Rieg 1992.

⁵ So führt etwa Frank Rehmet (2004) aus: "Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung sind Beteiligungsverfahren, die unterschiedliche Funktionen erfüllen. Bürgerbeteiligungsverfahren sind informell, sie basieren auf der Freiwilligkeit der Auftraggeber. Es würde beispielsweise keinen Sinn ergeben, eine

der anderen Seite betrachtet: selbst unser stärkstes bürgerschaftliche Partizipationsrecht, die Teilnahme an Parlamentswahl, kann von den Gewählten zu einer Beratung, einer Empfehlung degradiert werden, weil die Abgeordneten frei sind, Parteien sich nicht an Wahlversprechen halten müssen und sie durch Fraktions- und Koalitionsbildungen völlig anders normbildend tätig werden können, als dies der einzelne Wähler intendiert hat.

Eine wichtigere Kategorisierung von Jugendbeteiligungs-Modellen ist die nach dem Anspruch ihrer Ergebnisse: hat hier ein kleines Grüppchen etwas ausgeheckt, was außerhalb dieses Grüppchens nicht von Belang sein muss, haben sich einige Interessierte zusammengeschlossen oder haben wir es mit einem Querschnitt zu tun? Beteiligungsformen können demnach allgemein, repräsentativ oder - was bei weitem dominiert - selektiv sein.

Selektiv sind alle Beteiligungsverfahren, zu denen der Zugang nicht allen Jugendlichen (der Partizipationsgruppe) gleichermaßen offen steht. Weil sich für das Amt der Schülersprecherin eben nur sehr wenige Schülerinnen berufen fühlen und nicht unter allen Schülerinnen ausgewählt werden kann, ist die Beteiligungsform Schulsprecher selektiv⁶, so wie die Benennung einzelner Jugendlicher als Delegierte in Konferenzen, auf Kongressen und bei anderen Versammlungen, so wie die Wahl der Jugendverbands-Vertreter im Jugendhilfeausschuss (§ 71 SGB VII).

Repräsentativ hingegen sind Beteiligungsformen, bei denen mit möglichst großer Wahrscheinlichkeit die Positionen der Beteiligten (=Stichprobe) den Positionen ihrer gesamten Gruppe (=Grundgesamtheit) entsprechen.⁷ Die Beteiligten können daher nur mit Verfahren der schließenden Statistik rekrutiert werden (Knieper 1993). So ist unsere parlamentarische Demokratie aus vielen Gründen gerade nicht repräsentativ.⁸

Allgemein ist eine Beteiligungsform, wenn die gesamte Population gleichmäßig beteiligt ist, wie wir das bei Wahlen kennen.⁹ Die Abstimmung der Schüler über ihre nächste Klassenfahrt oder die Wahl vieler Schüler- und Jugendparlamente sind Beispiele für allgemeine Beteiligungsformen.¹⁰

Die oft angeführte "mittelbare Beteiligung" durch "anwaltschaftliche Erwachsenen-Vertretung", z.B. in Form von Kinderbeauftragten, Jugendkommissionen oder Kinderanwälte, ist selbst kein partizipatives Verfahren, sondern nur eine mögliche Umsetzung von (partizipativ erarbeiteten) Jugendpositionen. Partizipation Jugendlicher kann selbstverständlich nur durch

Planungszelle oder eine Zukunftskonferenz gesetzlich vorzuschreiben, da diese Verfahren beratenden Charakter haben und niemand eine Verwaltung zwingen kann, einem Rat zu folgen." Das Ziel, genau solche Verfahren wie die Planungszelle verbindlich zu machen, habe ich ausführlich dargelegt (Timo Rieg: Verbannung nach Helgoland, Bochum 2004).

⁶ Die Schulsprecher-Wahl ist nur in den Bundesländern selektiv, in denen sie qua Schulgesetz von der Schülervertretung vorgenommen wird; sind alle SchülerInnen wahlberechtigt, handelt es sich um eine allgemeine Partizipationsform.

⁷ Fatke et. al schreiben: "Die repräsentativen Formen erreichen nicht alle Kinder und Jugendlichen und begünstigen strukturell ältere, männliche und gut gebildete Jugendliche." Solchen Untersuchungen liegt also ein anderes Verständnis von "repräsentativ" zugrunde, dem hier nicht gefolgt wird. Eine repräsentative Form konstituiert sich gerade durch die Chancengleichheit.

⁸ Von Formulierungsproblemen abgesehen ist dies in der Politikwissenschaft unbestritten, muss hier aber nicht vertieft werden (vgl. z.B. Rudzio 2006, 152 ff).

⁹ Dass derzeit bei politischen Wahlen die Enthaltungs- und Ablehnungsstimmen nicht gezählt werden, ist natürlich eine massive Verzerrung, aber nur ein Problem der Auszählung, nicht der Methode Wahl an sich. Denn dann ist auch die "Wahlverweigerung" keine zugangsbeschränkende Selbstselektion, sondern eine zählende, mitentscheidende Äußerung.

¹⁰ Die so gewählte Vertretung ist aber, wie gesagt, in den meisten Fällen nicht repräsentativ.

Jugendliche erfolgen - auch wenn für die Ermöglichung, die Aufgabenstellungen und Umsetzung ggf. ausschließlich Erwachsene zuständig sind. Der Kernbereich von Beteiligung lässt sich nicht delegieren. So spricht sich bspw. der Deutsche Kinderschutzbund für ein aktives Wahlrecht ohne Altersbeschränkung und zugleich gegen ein Familienwahlrecht (bei dem Eltern stellvertretend für ihre Kinder zusätzliche Wahlstimmen abgeben dürfen) aus.

a) Beteiligung an Beschlussgremien

Jugendliche können in relevanten Beschlussgremien mitwirken, indem sie im offenen Wettbewerb mit beliebig anderen um diese Position konkurrieren - z.B. als junger Direktkandidat eines Wahlreises für den Bundestag oder als Vereinsmitglied mit der Kandidatur für ein Vorstandsamt. Diese Variante steht immer offen, soweit die Teilnahmevoraussetzungen für den Wettbewerb erfüllt werden (Mitgliedschaft, Mindestalter, genügend Unterstützerunterschriften etc.). Als Form der Jugendbeteiligung wird man dies vor allem dann auffassen, wenn jugendliche Teilnehmer in besonderer Form gefördert werden, etwa durch den Appell des Vorstands, bei der anstehenden Wahl doch auch die jugendlichen Kandidaten zu berücksichtigen, durch eine jugendgemäße Arbeitsform und Arbeitszeit u.ä.

Die Beteiligung Jugendlicher an Gremien ist in vielen Fällen institutionalisiert. Es stehen z.B. bei einer Wahl bestimmte Plätze nur für jugendliche Bewerber zur Verfügung, es kann Quoten geben oder die Delegation Jugendlicher aus anderen Gremien bzw. Zusammenhängen. So gehören die Schulsprecher der Schulkonferenz an, die Jugend- und Auszubildendenvertretung eines Betriebs kann Vertreter in die Betriebsratssitzungen entsenden (§ 67 Betriebsverfassungsgesetz), der Landesjugendkonvent (Ehrenamtlichenvertretung) der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern stellt die Hälfte der Mitglieder der Jugendkammer.

Natürlich gibt es viele Variationen der Beteiligung Jugendlicher an Beschlussgremien (zeitweise getrennte Beratungen, Vetorecht für Jugendvertreter bei ihren Themen, Quotierungen beim Rederecht etc.).

Diese Form kommt dennoch nur für wenige Jugendliche in Betracht, sie ist hoch selektiv. Mitwirkungswillige müssen sich auf Strukturen einlassen, die meist nicht für Jugendliche entwickelt wurden, sie müssen sich (meist überwiegend) mit Erwachsenen arrangieren, sie brauchen von verschiedenen Seiten Unterstützung (z.B. Wählerstimmen) oder Fürsprache / Patronage, und es herrscht ein hoher Adaptations-Druck, dessen Ergebnis mit dem Begriff "Jung-Funktionär" gut beschrieben ist. Für den politischen Bereich hat das Christian Simmert (2002) sehr eindrücklich beschrieben.¹¹

b) Beratungsgremien bzw. beratende Teilnahme

Beschlussgremien bedienen sich für die Erledigung ihrer vielfältigen, thematisch oft sehr breiten Aufgaben oft beratender Teilnehmer oder Gremien, die zwar Entscheidungen vorbereiten, aber nicht verbindlich treffen können. Hierzu zählen z.B. die Parlamentsausschüsse oder Tagungsausschüsse bei Verbandsvollversammlungen. Die

¹¹ Simmert war 1998 mit 25 Jahren Bundestagsabgeordneter von Bündnis90/Die Grünen geworden. Nach vier Jahren war er sehr ernüchtert über die Mitwirkungsmöglichkeiten im Parlament.

Beteiligung Jugendlicher an Beratungsgremien ist meist einfacher als an Beschlussgremien, weil sie weniger reglementiert sind.

Die nur beratende Beteiligung muss für Jugendliche nicht weniger effektiv sein als die (formal) gleichberechtigte. Denn in vielen Gremien fällt ein Stimmrecht für Jugendliche angesichts der Gesamtzahl der Stimmberechtigten kaum ins Gewicht. Hingegen können mit einer Vollmitgliedschaft gegenüber einem Gaststatus sogar Nachteile verbunden sein.¹²

c) Aushandlungsverfahren für Interessengruppen

Wenn neben Jugendlichen andere Akteure in einem (möglichen) Konfliktfall klar erkennbar sind, bieten sich organisierte Aushandlungsverfahren zur Beteiligung Jugendlicher und zur Qualitätssteigerung der Ergebnisse an. Hierbei sollen die verschiedenen Interessengruppen in einem gesteuerten Prozess miteinander verhandeln mit dem Ziel, dass das Ergebnis am Ende möglichst von allen Beteiligten getragen werden kann.

Eine bekannte und inzwischen auch übliche Form ist die aus den USA kommende Mediation, die eine kooperative Konfliktlösungsstrategie anstrebt. "Mit dem Verfahren wird die Erwartung verbunden, daß es Einseitigkeiten bei der Berücksichtigung von Standpunkten vermeidet, indem es alle Betroffenen an einem Tisch zusammenbringt. Neu an Mediationsverfahren ist nicht nur die 'Anreicherung' der hinlänglich bekannten Verhandlungen mit gewissen Verfahrensregeln, sondern auch die Übertragung dieser Verhandlungsansätze, die bislang vor allem im Bereich der Bundes- und Landespolitik anzutreffen sind, auf die lokale bzw. Kreisebene, die sich durch die Überschaubarkeit und Unmittelbarkeit auszeichnet, mit der politische Entscheidungen auf das direkte Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger wirken." (Lackner 1999, 8)

Um an Aushandlungsverfahren beteiligt werden zu können, müssen Jugendliche in irgendeiner Form organisiert sein. Bei gut organisierten Gruppen wie Jugendverbänden oder Parteijugenden besteht die Gefahr, dass die Beteiligung ganz oder in wesentlichen Teilen über ihre erwachsenen Mitarbeiter (Hauptamtliche) geschieht, was m.E. keine Jugendpartizipation darstellt.

d) Jugendgremien

Für die Beteiligung an gesamt- oder teilgesellschaftlichen Steuerungen werden vielfach reine Jugendgremien gebildet, etwa in Form eines Kinder- und Jugendparlaments. Damit soll eine autonome Positionsbestimmung Jugendlicher ermöglicht werden. Möglichst unbeeinflusst von Erwachsenen sollen sie sich über ihre Themen verständigen, Vorschläge bewerten und eigene Lösungswege entwickeln. Für die Umsetzung solcher autonom entwickelter Handlungsvorschläge gibt es zwei grundverschiedene Verfahren:

¹² So z.B. bei den derzeit nicht-stimmberechtigten Jugenddelegierten in der Bayrischen Landessynode, die als Gäste in jeden Ausschuss gehen können, der sie gerade interessiert, die sich aber als Synodale fest einzelnen Ausschüssen zuordnen müssten).

1. Die - mit Erwachsenen zuvor ausgehandelte oder von Erwachsenen allein formulierte - Aufgabenstellung ist so gefasst, dass das Beratungsergebnis des Jugendremiums ohne weitere Verhandlungen umgesetzt werden kann bzw. von den zuständigen Stellen umgesetzt werden wird. Es handelt sich also um eine partielle Selbstbestimmung.

Ein einfacher Fall ist die Umgestaltung eines Klassenzimmers. Wenn die Rahmenbedingungen geklärt sind (Kosten, "Dos and Don"ts"), wird die Planung der Schüler 1:1 umgesetzt. Im kommunalen Bereich gibt es solche Selbstbestimmungsmöglichkeiten z.T. bei der Gestaltung von Spielplätzen, Skater-Bahnen etc.¹³ Eine besonders weitreichende Anwendung dieser Beteiligungsform ist die Aufstellung von Bürgerhaushalten, wobei dann Jugendliche über ihren Bereich selbstständig bestimmen können.

2. Das üblichere Verfahren ist, die von Jugendlichen erarbeiteten Positionen mit den eigentlichen Entscheidungsträgern aushandeln zu lassen. Ergebnisse des Jugendremiums sind also nur Ideen, Wünsche, Bitten - über deren Realisierung andere, z.B. die Stadtverordnetenversammlung, ein Ausschuss oder die Schulleitung zu befinden haben. Dies kann wiederum in irgendeiner Weise partizipativ, also unter Einbeziehung Jugendlicher, oder autonom durch die Erwachsenenstruktur geschehen.

Jugendgremien sind eine wichtige Form der Jugendbeteiligung. Kritisch zu sehen ist, dass sie meist Erwachsenenstrukturen kopieren - mit all den Mängeln, die diese Strukturen bekanntlich haben.

e) Offene Beteiligungsformen

Offene Beteiligungsformen dienen vor allem der eigenen Meinungsbildung der Teilnehmer. Besonders verbreitet sind sie als internetbasierte Diskussionsforen. Aber auch offene Fragerunden mit Politikern, Bürgerversammlungen, Jugendforen u.ä. zählen darunter. Für selbstorganisierte Konferenzen sind etwa die Methoden Open Space und BarCamp bekannt.

Die Stärke offener Beteiligungsformen liegt in der Niederschwelligkeit, ihre Schwäche in der Dominanz der Vielredner bzw. -schreiber. Die in der öffentliche Diskussion laut werdenden Stimmen sind mit großer Wahrscheinlichkeit nicht repräsentativ.

f) Eigeninitiative Beteiligungen:

Schließlich sollen die vielfältigen Formen der auf Eigeninitiative beruhenden Beteiligungsformen nicht vergessen werden. Vom einzelnen Leserbrief bis zur angemeldeten Demonstration reicht hier das Instrumentarium. Der Schülerzeitung kommt weiterhin große Bedeutung zu, und dank Blog-Technik ist das digitale Publizieren auch für Einzelpersonen sehr einfach geworden.

Unter dem Titel "come in contract" fördert das BMFSFJ in Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung und dem DBJR eigeninitiative Vereinbarungen zwischen Jugendlichen und politischen Instanzen.¹⁴

Eigeninitiative Beteiligungen sind der Kern der sog. "Zivilgesellschaft". Nach dem Motto "nichts ist unmöglich" darf hier alles versucht werden - das ist die Stärke. In vielen Bereichen

¹³ Meist allerdings werden andere gesellschaftliche Gruppen (Eltern, Anwohner) oder Experten (Architekt, Ordnungsamt, Jugendamt) beteiligt, so dass es sich nicht um Jugendautonomie handelt.

¹⁴ siehe www.jugendserver.de/index.php?m=12&id=130

droht aber sicherlich die Gefahr, sich an bestehenden Strukturen abzuarbeiten, kaum voran zu kommen und irgendwann frustriert abubrechen.

g) Allgemeine Wahlen und Abstimmungen

Die bekannteste nicht-selektive Beteiligungsform ist die allgemeine Wahl - wenn also die Teilnahmeberechtigung nicht von einer Leistung und nicht von der Zustimmung Dritter abhängig ist: Wenn man niemandem gefallen muss, um mitmachen zu dürfen, wenn man nicht erst eine Mitgliedschaft, einen Rang, eine Stufe erreichen muss, und wenn die Teilnahmevoraussetzungen so gering sind, dass sie potenziell jedem Interessierten offen stehen.

Die Nicht-Teilnahme an einer Wahl oder die Abgabe eines ungültigen Stimmzettels ist dabei keine Selbstselektion, auch wenn es alle gängigen Wahlverfahren so werten, sondern eine Wahl. Auch nicht teilzunehmen ist eine Entscheidung, auch ungültig zu wählen ist eine Stimmabgabe (nämlich die Stimme: ich will - dies alles - nicht).

Damit ist aber auch das große Partizipations-Manko von Wahlen benannt: die Wahl ist zwangsläufig auf das Angebot begrenzt. Was nicht angeboten wird, steht nicht zur Wahl.

Auch bei direktdemokratischen Abstimmungen sehen die Regelungen in den Kommunen und Ländern¹⁵ nur die Ja- oder Nein-Stimmabgabe zu einem vorhandenen Vorschlag vor. Für Bürger- und Volksentscheid muss jeweils ein Quorum erreicht werden.

Da den allgemeinen Wahlen und Abstimmungen die faktisch größte Bedeutung in der politischen Organisation zukommt, bleibt ihr Zugang für alle Kinder und Jugendlichen eine wichtige Partizipations-Forderung.

4. Jugend-Partizipation mittels Planungszelle

Ein repräsentatives Verfahren für Problemlösungen (Entscheidungen), die sonst fast immer gewählten Vertretern oder - faktisch vor allem - Verwaltungen vorbehalten ist, ist die Planungszelle (PZ).

Die Planungszelle ist ein Anfang der 70er Jahren entwickeltes Verfahren zur Politikberatung, als Hilfe zur Entscheidungsfindung. Es wurde parallel und von einander unabhängig in Deutschland von Peter C. Dienel¹⁶ und in den USA von Ned Crosby¹⁷ entwickelt (dort als "Citizens' Jury", angelehnt an die Geschworenen-Jury bei Gericht).

"Die Planungszelle ist eine Gruppe von Bürgern, die nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und für begrenzte Zeit von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen vergütet freigestellt worden sind, um, assistiert von Prozessbegleitern, Lösungen für vorgegebene, lösbare Planungsprobleme zu erarbeiten." (Dienel 1997, 74).

¹⁵ Auf Bundesebene gibt es derzeit nur für einen Fall eine Volksabstimmung, gem. Art 29 GG bei der Neugliederung des Bundesgebietes.

¹⁶ siehe www.planungszelle.de

¹⁷ siehe www.jefferson-center.org

Die Erfahrung zeigt, dass mit diesem Instrumentarium fachlich völlig unvorbelastete Bürger erfolgreich konkrete Probleme lösen. So wurde mit Planungszellen in den letzten Jahren in Spanien die Autobahn Maltzaga-Urbina geplant, in Bayern der produktbezogene Verbraucherschutz gestärkt, in Hannover der öffentliche Nahverkehr der ÜSTRA fortentwickelt. In diesem Jahr mündeten Planungszellen der EU in Berlin und Budapest als „European Citizens Consultation“ in einem Report für die zukünftige Entwicklung Europas.¹⁸

Das Verfahren

Eine zufällig ausgewählte Gruppe (Jury) erörtert in wechselnden Kleingruppen jeweils nach thematischer Einführung (z.B. durch Kurzreferate, Pro- und Contra-Positionen, Gutachten) die Einzelaspekte eines zu lösenden Problems und gibt einen Entscheidungsvorschlag.

Diese Erörterungsprozesse finden in Kleingruppen mit 5 Teilnehmern statt, sie sind jeweils auf etwa eine Stunde begrenzt. Die Voten der 5er-Gruppen werden gesammelt und von allen Teilnehmern nach Zustimmung bewertet. Auf diese Weise ergeben sich zu vielen Fragen eindeutige Voten oder wenigstens respektable Tendenzen. Am Ende des Prozesses werden alle Ergebnisse (der Teilaspekte) gemeinsam zusammengetragen und fokussiert, die Prozessbegleiter (Moderatoren) können sie dann - gemeinsam mit einigen Juroren - in ein (Kurz-) Gutachten (Bürgergutachten¹⁹) fassen.

Die Planungszelle gründet sich vor allem auf zwei Erkenntnisse:

- Jeder Bürger kann, wenn er denn gefordert ist, sehr rational über gestellte Probleme befinden. In den politischen Planungszellen arbeiten Jugendliche ab 16 Jahre mit, nach oben gibt es keine Altersgrenze. Nach Rücksprache mit erfahrenen Planungszellen-Moderatoren spricht nichts dagegen, auch jüngere Jugendliche zu beteiligen.²⁰
- Wenn ein jeder nur ein Teil des Ganzen dabei ist, sind die Chancen gut, dass jeder seine Kräfte einbringt, um zu einer guten Lösung zu kommen - und nicht, um sich persönlich, seine Interessen oder die Interessen eines Dritten zu vertreten. Aber natürlich geschieht dies vor dem individuellen Hintergrund - und deshalb braucht es an dieser Stelle eine nicht zu kleine Zahl zufällig ausgewählter Teilnehmer.

Elementare Voraussetzung für das Gelingen sind:

- ein Auftrag; die Planungszelle muss von entscheidender Stelle gewollt sein, damit sich die Teilnehmer als Experten ernst genommen fühlen können;
- die Zufallsauswahl, weil nur sie repräsentative Ergebnisse erwarten lässt;²¹
- sehr gute Fachimpulse durch Referenten, da sie in vielen Fällen die einzige Informationsquelle zum Thema bieten (sollen);²²

¹⁸ www.european-citizens-consultations.eu

¹⁹ siehe <http://de.wikipedia.org/wiki/Bürgergutachten>

²⁰ Persönliche Mitteilung von Peter Dienel.

²¹ Die Friedrich-Ebert-Stiftung, Dresden, führt seit Jahren Jugendplanungszellen ohne Zufallsauswahl mit Schulklassen im Rahmen von Projektwochen durch. Nach allen verfügbaren Unterlagen und auf der Basis von Gesprächen mit Beteiligten scheint auch dies zu funktionieren. Methodisch spricht gleichwohl vieles für die Zufallsauswahl.

²² Es gibt hierzu von verschiedenen Seiten den erprobten Modifikationsvorschlag, eine PZ nicht am Stück durchzuführen, sondern zeitlich gestreckt durchzuführen, damit sich die Teilnehmer selbst informieren können, u.a. durch Gespräche in ihrem persönlichen Umfeld. Diese Öffnung kann in einzelnen Fällen tatsächlich sinnvoll

- das Gespräch in stets wechselnden Kleinstgruppen (5 Personen), weil nur so jeder gleichermaßen zum Zuge kommen wird und Einigungen erzielt werden können; diese Gespräche werden nicht moderiert. Der Erfolg und die Gruppendynamik solcher Kleinstgruppen sind in der Pädagogik und Didaktik schon lange unbestritten.

Im Auftrag der Landesjugendvertretung Westfalen e.V. (LJV), einem Zusammenschluss ehrenamtlicher Jugendmitarbeiter der Evangelischen Kirche von Westfalen, habe ich mit einer Arbeitsgruppe die Methode Planungszelle leicht modifiziert als Form für eine Beteiligung Jugendlicher an der Gesamtentwicklung ihrer Kirche vorgeschlagen.²³ Aufgabenstellung der LJV war, eine Form der Beteiligung Jugendlicher an Themen der westfälischen Landeskirche zu finden²⁴. Die Mitwirkung soll gerade nicht auf Jugendthemen und den Bereich Jugendarbeit beschränkt sein, sondern sich auf alle Themen beziehen können, mit denen sich die Landessynode (=Kirchenparlament) beschäftigt oder die Jugendlichen in ihrem kirchlichen Engagement selbst wichtig sind, ohne dass sie bisher verhandelt werden. Die Jugend-Planungszelle (bei uns Jugendsynode genannt) soll unmittelbar vor dem Beginn der Landessynode stattfinden, so dass die Ergebnisse direkt - und möglichst noch von Teilnehmern - eingebracht werden können.

Die übliche Form für eine Jugendbeteiligung an einer Landessynode ist die Benennung einiger weniger Jugendlicher, die an der jährlichen Sitzung des Kirchenparlaments teilnehmen dürfen. Dies halten wir allerdings für wenig partizipativ und in der Gesamtwürdigung sogar für kontraproduktiv, wenn sie alternativ und nicht ergänzend zur Planungszelle eingerichtet wird:

- Eine Landessynode läuft nach sehr starren Mustern und mit - zumindest für Jugendliche - befremdlichen Ritualen ab. Sie ist mit Sicherheit kein Raum, wo sich Jugendlichkeit gut integrieren lässt. Die Gesprächsform ("Hohe Synode..."), die formalisierten Abläufe (etwa der Präsesbericht als Einfallstor für Anträge), die verschiedenen, für Außenstehende nicht durchschaubaren Interessensgruppen u.v.a.m. geben Jugendlichen de facto kaum eine Chance, ihre originären Positionen einzutragen.
- Entscheidungen fallen nicht erst auf der Landessynode - hier werden sie formal beschlossen -, sondern in vielen und vor allem den wichtigen Fällen im Vorfeld: durch entsprechende Vorlagen aus dem Landeskirchenamt, durch Absprachen der Superintendenten untereinander, durch Beschlüsse der Kreissynoden u.v.m.²⁵ Vor allem der Macht der Verwaltung können einzelne Jugendliche auf einer Landessynode nichts Wirkungsvolles entgegenstellen.
- Das Setting einer Landessynode erfordert von teilnehmenden Jugendlichen eine hohe Anpassung an die herrschende Kultur. Hierfür in Frage kommt nur ein Typ von Jungfunktionär, der für seine Altersgruppe alles andere als typisch (=repräsentativ) ist. Auch wenn mit mutigen, redegewandten und taktisch klug agierenden Jugendlichen auf der Landessynode vielleicht die ein oder andere Jugendposition eingetragen

sein. Es wächst damit allerdings der Einfluss von Lobbyisten und Opinion-Leadern. In unserem Vorschlag für Jugend-Partizipation folgen wir dem nicht, u.a. weil mit zeitlicher Streckung die Zahl der Jugendlichen, die abbrechen, steigen wird und der wichtige gruppendynamische Effekt - nämlich gemeinsam etwas am Stück erreichen zu wollen, geschmälert wird.

²³ Entwurf und Diskussionen siehe unter www.landesjugendvertretung.de

²⁴ Zur Partizipation innerhalb evangelischer Jugend- und Gemeindegarbeit siehe ausführlich Sturzenhecker (2006).

²⁵ Dies entspricht auch der Kritik an der zunehmenden Verlagerung der Parlamentsarbeit des Bundestags oder der Landtage in (nicht-öffentliche) Ausschüsse, deren Voten dann bei der eigentlichen Abstimmung geschlossen oder blockweise (nach Fraktionen) gefolgt wird.

werden kann, überwiegt die Gefahr, dass es hier zu Positionen kommt, die nicht repräsentativ für die (kirchlich engagierte) Jugend sind und die daher keine Beteiligung dieser Jugendlichen darstellt.

- Positionen zu neuen, bisher unbearbeiteten aber nun auf der Tageordnung stehenden Themen können unmöglich von einer Hand voll Jugenddelegierten während einer Landessynode stellvertretend für alle Jugendlichen erarbeitet werden. Damit beschränkt sich die sinnvolle Mitwirkungsmöglichkeit von Jugendlichen in der Landessynode auf das Vortragen bekannter, zuvor in anderen Gremien erarbeitete Positionen. Diese Art Anwalts- oder "Lautsprecherfunktion" können aber längst andere Institutionen wahrnehmen, etwa der Landesjugendpfarrer oder das zuständige Dezernat des Landeskirchenamts, das aus eigener Initiative Jugendpositionen zu berücksichtigen und einzubringen hätte.

All diese Defizite hat die Planungszelle nicht. Sie ist eine Kommunikationsform, die allen Teilnehmern eine gleichberechtigte Teilnahme ermöglicht und zudem nicht einfach Standpunkte abfragt, sondern sie entwickeln hilft. Allerdings treten die Stärken der Planungszelle vor allem bei kontroversen Themen zutage, bei denen bereits verschiedene Lösungswege im Raum stehen. Bei noch unbearbeiteten Themen oder Problemen ohne Lösungsweg muss die Planungszelle um andere, eher das Kreative fördernde Methoden ergänzt werden.

Auf die Herausforderung bezogen, Jugendliche an Entscheidungen der Kirche zu beteiligen, lässt sich das Verfahren Planungszelle wie folgt modifizieren²⁶:

- Zufallsauswahl: Wenn es kein Zentralregister der zu beteiligenden Jugendlichen gibt (in unserem Fall alle kirchlich aktiven Jugendlichen in Westfalen), muss gleichwohl eine so große Grundgesamtheit gebildet werden, dass die zufällig ausgewählten Teilnehmer repräsentativ sind und nicht für spezielle Lobbygruppen, Fraktionen o.ä. stehen. Für die Kirche haben wir vorgeschlagen, dass jede Kirchengemeinde mindestens 10 Jugendliche benennt, die für die Zufallsziehung bereit stehen.²⁷ Nach oben braucht es keine Beschränkung, denn je mehr Jugendliche eine Kirchengemeinde benennt, um so repräsentativer ist schon diese Großgruppe. Aus der Menge aller auf diese Weise gemeldeten Jugendlichen werden dann 50 Teilnehmer der Jugend-Planungszelle gezogen.
- Die so bestimmten Juroren (Jugendsynodalen) kommen nur einmal für vier Tage zu einer Jugendsynode zusammen. Die nächste Jugendsynode wird wieder von anderen Jugendlichen gebildet.
- Die Jugendlichen können sich mit allen Themen befassen, die die Landessynode behandelt. Da die thematische Arbeit in Planungszellen aufgrund der Gruppenprozesse wesentlich mehr Zeit benötigt, als in einem Plenum, wird sich die Jugendsynode de facto nur mit einem Teil der Landessynoden-Themen beschäftigen. Denn es geht ja gerade nicht

²⁶ Der Einsatz von Planungszellen speziell für die Jugend-Partizipation ist keine ganz neue Idee. So hat die Friedrich-Ebert-Stiftung Dresden seit 2003 in mehreren Schul-Projektwochen Jugend-Planungszellen durchgeführt und dokumentiert. Dabei weicht auch sie von der Urform in einigen Punkten ab.

²⁷ Das Minimum von 10 Nennungen soll gewährleisten, dass nicht nur die "üblichen Aktivisten" nominiert werden. Das bedeutet: eine Kirchengemeinde kann entweder 10 oder mehr Kandidaten benennen, oder ihre Nominierung wird nicht berücksichtigt. Ein positiver Nebeneffekt könnte sein, dass die Nominierungsstellen dadurch motiviert sind, mit den Jugendlichen über das Verfahren zu sprechen und dafür zu werben. Dass bereits mit der Nominierung geprüft werden soll, dass die Kandidaten im Falle ihrer Ziehung auch wirklich teilnehmen wollen, stellt eine Verwaltungsvereinfachung dar.

darum, vorgefasste Voten abzufragen, sondern Themen zu erörtern, Themen, mit denen sich die Jugendlichen überwiegend noch nie beschäftigt haben. Daneben sollen sie ihre eigenen Themen einbringen können.

- Zu Beginn der Jugendsynode werden alle Themen kurz von Fachreferenten (wohl aus dem Landeskirchenamt, das ja auch die Landessynode vorbereitet) vorgestellt. In einer ersten Runde mit der Planungszellen-Methodik (Kleingruppengespräche, Einigung auf Hauptpunkte, gemeinsame Abstimmung) werden dann die Beratungspunkte der Jugendsynode festgelegt und terminiert.
- Jeder Beratungspunkt wird wie üblich von Fachleuten eingeführt. Wg. der spontanen Themenwahl wird man dabei meist auf externe Referenten verzichten müssen und stattdessen auf Mitarbeiter des ortsnahen Landeskirchenamtes setzen. Denkbar ist aber auch, dass die Jugendsynodalen vor ihrer Tagung via Internet eigene Themen abstimmen, so dass diese noch vom Moderationsteam vorbereitet werden und geeignete Referenten gefunden werden können.
- Die Jugendsynode selbst kann dann von Donnerstag bis Sonntag unmittelbar vor der Landessynode tagen - zwei Tage Schulbefreiung sind machbar. Ihr stehen die selben Informationen zur Verfügung wie den Landessynodalen.
- Die Ergebnisse der Jugendsynode werden am Montag in die Landessynode eingebracht und unabhängig davon veröffentlicht. Damit wird nicht in die Autonomie der Landessynode eingegriffen, gleichwohl wird es einen - berechtigten - moralischen Zwang geben, sich mit den erarbeiteten Positionen der Jugendlichen zu beschäftigen. Dabei können natürlich nach einem der oben beschriebenen Verfahren erneut (andere) Jugendliche beteiligt werden.

Die Vorzüge einer Jugend-Planungszelle:

- Sie ermöglicht Beteiligung von „normalen Jugendlichen“ und befördert nicht bestimmte Typen. Gerade die bunte Zusammensetzung sorgt für die Entwicklung tragfähiger Lösungskonzepte.
- Die Arbeitsform PZ ist weit weniger als die meisten anderen Beteiligungsformen anfällig für Manipulationen, da die Arbeit der Moderatoren (Prozessbegleiter) strikt auf Organisatorisches beschränkt ist.
- Es geht darum, gemeinsam gute Lösungen zu finden, und nicht darum, seine Meinung zu vertreten.
- Planungszellen wirken außerordentlich aktivierend. Das Verfahren prägt die Teilnehmer nachhaltig. Eine Jugend-Planungszelle ist also auch eine Werbung für den Veranstalter Kirche.
- Beratungsergebnisse aus der Jugend-Planungszelle können für die Erwachsenenengremien nur Bereicherung sein.
- Mit einer solchen innovativen Beratungsstruktur kann sich die EKvW in Kirche und Gesellschaft profilieren. Im Erfolgsfalle ist dies ein Modell für Basisdemokratie auch für andere Großverbände und Einrichtungen (wie Universitäten) sowie für Kommunal-, Landes- und Bundespolitik.

LITERATUR

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2005): Nationaler Aktionsplan. Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010. Berlin.

Dienel, Peter (1997): Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie

Eibl-Eibesfeldt, Irenäus (2004): Die Biologie des menschlichen Verhaltens. München

Fatke, Reinhard / Helmut Schneider, Sigrud Meinhold-Henschel, Martin Biebricher (2006): Jugendbeteiligung - Chancen für die Bürgergesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 12/2006, S. 24-32.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg) (2004): Mitmischen! Jugend-Planungszellen. Dresden.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg) (2007): Planspiel Kommunalpolitik. Ohne Jugend ist kein Staat zu machen. Dresden.

Hösl, Gerhard (2002): Mediation - die erfolgreiche Konfliktlösung. Grundlagen und praktische Anwendung. München

Knieper, Thomas (Hg) (1993): Statistik. Eine Einführung für Kommunikationsberufe. München.

Lackner, Stefanie (1999): Neue Verfahren der Bürgerteilhabe. Wiesbaden.

Rehmet, Frank (2004): Direkte Demokratie und Partizipation – Thesen zu Wirkungen von Bürger- und Volksbegehren. Mehr Demokratie e.V. Diskussionspapiere und Untersuchungen, Nr. 19. Berlin.

Rieg, Timo (1992): Artgerechte Jugendhaltung. Ideen zur selbständigen evangelischen Jugendarbeit in den Gemeinden. Bochum.

Rudzio, Wolfgang (2006): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Simmert, Christian (2002): Die Lobby regiert das Land. Berlin.

Sturzenhecker, Benedikt (2006): Luxus Partizipation? Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der evangelischen Jugend- und Gemeindearbeit. In: Lernort Gemeinde - Zeitschrift für theologische Praxis, Heft 3, S. 32-35.