

Europa-Universität Viadrina  
Kulturwissenschaftliche Fakultät  
Exposé zum Seminar: „Demokratisierung der EU“  
Dozent: Prof. Dr. Jürgen Neyer  
Verfasserinnen: Christiane Barnickel, Olga Eisele

### Institutionalisierung der „Planungszelle“ zur Demokratisierung der Europäischen Union

Die anhaltende Diskussion um das postulierte Demokratiedefizit in der Europäischen Union sorgt weiterhin für Konfliktpotential – wie beispielsweise die Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zeigen, ebenso wie die anhaltende Debatte um die Ausgestaltung der deutschen Begleitgesetze. Reformvorschläge bzw. Lösungsansätze sind jedoch mehrheitlich elitenkonzipiert. Was hingegen regelmäßig zu kurz zu kommen scheint, ist die Beteiligung der Bevölkerung an der Diskussion. Wie wird das Demokratiedefizit in der Bevölkerung wahrgenommen und wie ist überhaupt die Wahrnehmung der EU als Ganze? Planungszellen können helfen, solche Fragen zu beantworten, wie in diesem Exposé dargelegt wird. Zuvor aber eine einleitende Reflexion zu Demokratie im Mehrebenensystem und der Frage des Demokratiedefizits, was gleichzeitig die Relevanz begründet, überhaupt über eine „Demokratisierung Europas“ nachzudenken.

Was nun ist Demokratie? Schon ein kurzer Blick in ein beliebiges politikwissenschaftliches Wörterbuch verrät, dass – obwohl der Begriff Demokratie, zumindest im alltäglichen Sprachgebrauch, reichlich unreflektiert verwendet wird - keineswegs ein einheitliches Verständnis dessen, was unter Demokratie zu verstehen ist, existiert. Vielmehr stellt Demokratie einen Oberbegriff dar, der unterschiedlich ausgestaltete politische Ordnungen unter sich vereint. Gemeinsam ist diesen Ordnungen allerdings, dass sie eine Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk bezeichnen, so die Gettysburg-Address, die Formel des amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln (vgl. Schmidt 2004: 147).

Historisch hat sich der Demokratiebegriff bzw. das Verständnis dessen, was als demokratisches Regieren zu bezeichnen ist, deutlich gewandelt. So geht Dahl von drei Transformationen der Demokratie aus (vgl. Dahl 1994).

Zentral ist die Idee der Volkssouveränität, wie sie schon in der einleitend zitierten Formel Lincolns zum Ausdruck kam; in repräsentativen Systemen stellen parlamentarische Institutio-

nen das Herzstück dar (vgl. Andersen/ Eliassen 1996: 3), die gewählten Repräsentanten im Parlament bilden den Willen des Volkes ab.

Denkt man in der Kategorie des Nationalstaates ist die Frage, wer am demokratischen Prozess teilhaben soll, relativ unproblematisch. Grundbedingung der Demokratie ist die Beteiligung derer, die von den Entscheidungen betroffen sind (vgl. Abromeit/ Schmidt 1998: 298). Im Nationalstaat ist dies regelmäßig das Staatsvolk, ein homogener *demos*. Was dieses Prinzip, letztlich eines der Inklusion und Exklusion, aber mit sich bringt, ist, dass Demokratie regelmäßig territorial gedacht wird (vgl. Abromeit/ Schmidt 1998: 294f.).

Mit der Entgrenzung bzw. dem Regieren im Mehrebenensystem und der Übertragung von Hoheitsgewalt auf übergeordnete Einheiten ist diese angesprochene Kongruenz allerdings nicht länger zwangsläufig gegeben (vgl. Abromeit/ Schmidt 1998: 296). Hier macht Dahl die dritte Transformation von Demokratie aus (vgl. Dahl 1994: 26): Nationalstaaten gehen in größeren Einheiten auf – nicht ohne Folgen für die Konzeptualisierung von Demokratie<sup>1</sup>.

Somit werden auch die vielfältigen Diagnosen verständlich, hinsichtlich der Frage ob in der EU überhaupt ein Demokratiedefizit (vgl. Majone, Moravcsik) herrscht, an welchen institutionellen oder strukturellen Aspekten<sup>2</sup> es festgemacht wird oder wie es gelöst werden kann. Hier reichen die Perspektiven bzw. Vorschläge von autonomieschonender Integration (vgl. Scharpf) über institutionelle Reformen (vgl. Weidenfeld, Kielmansegg) hin zu direktdemokratischer Legitimation europäischer Politik (vgl. Abromeit) oder deliberativen Ansätzen (vgl. Joerges/ Neyer).

Was diesen Diagnosen/ Lösungsansätzen gemeinsam ist, ist, dass der Diskurs vornehmlich auf wissenschaftlicher Ebene geführt wird. Zwar intendiert der Vertrag von Lissabon, so zumindest die EU-Rhetorik, mehr Demokratie und Transparenz zu verwirklichen, dennoch bleibt die Konzeption der (vornehmlich institutionellen Reformen) ein Konzept der Eliten. Auch die EU-Homepage, die die EU den Bürgern näher bringen und ein gewisses Maß an Transparenz schaffen könnte, ist nicht sonderlich niedrighschwellig konzipiert.

Was wirklich fehlt ist Bürgernähe. Die von Peter C. Dienel in den Siebziger Jahren entwickelte „Planungszelle“<sup>3</sup> ist ein Verfahren zur direkten Partizipation von Bürgern, das genau in diese Richtung zielt. Hierbei werden BürgerInnen eingeladen, um gemeinsam über einen vorher festgelegten Themenkatalog zu diskutieren. Die Ergebnisse der Diskussion, sowie eine

---

<sup>1</sup> Zur detaillierten Begründung vgl. Dahl (1994: 29ff.).

<sup>2</sup> Ein Überblick findet sich bei Huget (2007).

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Dienel, Peter C. (2002): *Die Planungszelle. Der Bürger als Chance*, Wiesbaden, 5. Auflage.

Wertung der besprochenen Themenpunkte werden im Resultat als Bürgergutachten den Auftraggebern aus der Politik vorgelegt.<sup>4</sup> Folgende Faktoren sind für die Planungszelle charakteristisch<sup>5</sup>:

- Zufallsauswahl der Teilnehmer
- Freistellung und Vergütung der Teilnehmer für die Zeit, die sie in der Planungszelle verbringen
- Einführende Expertenreferate
- Ergebnisoffenheit der Beratungen
- Selbständige Bearbeitung der Themen in Kleingruppen in immer verschiedenen Zusammensetzungen
- Zusammenfassung der Ergebnisse in einem Bürgergutachten

Mit unserer Idee setzen wir in gewisser Weise an direktdemokratischen Modellen an, jedoch nicht, wie beispielsweise Heidrun Abromeit, im klassischen Sinne von Referenden. Vielmehr möchten wir eine Stufe tiefer ansetzen und danach fragen, wie die EU überhaupt von Bürgern wahrgenommen wird, bzw. wo die Bevölkerung Defizite sieht. Zwar wird dies in gewisser Weise durch die regelmäßigen Befragungen im Rahmen des Eurobarometers realisiert, jedoch lässt diese standardisierte Befragung wenig Raum für neue Ideen, Diskurse sowie Lern- und Erkenntnisprozesse. Sogenannte Europäische Bürgerkonferenzen, ein planungszellenähnliches Verfahren, haben in der EU bereits stattgefunden und sollen auch dieses Jahr, 2009, wieder abgehalten werden.<sup>6</sup> Das bedeutet, diesem Verfahren wird auf Europäischer Ebene bereits einiges zugetraut. Unsere Idee zielt allerdings nicht auf eine Durchführung solcher Konferenzen zu mehr oder weniger willkürlich festgelegten Terminen, sondern auf eine Institutionalisierung des Verfahrens. Eine regelmäßige Durchführung würde eine direkte demokratische Rückkopplung der Europäischen Politik mit den EU-Bürgern gewährleisten:

„Planungszellen sollen Menschen die Möglichkeit geben, ihre Verantwortung als mündige Mitglieder der Gesellschaft oder Teil einer Organisation wahrzunehmen und dabei ihre besonderen Kompetenzen zur Lösung vorliegender Fragestellungen einzubringen.“<sup>7</sup>

Die Durchführung von Planungszellen kann hier zweierlei leisten: Zum einen das Wissen der Bevölkerung über die EU zu stärken und damit unter Umständen die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit und Identität unterstützen sowie (und vielleicht wichtiger) einen direkten Input der Bevölkerung gewährleisten.

---

<sup>4</sup> Im Land Rheinland-Pfalz wurde im Jahr 2008 bereits eine erfolgreiche Planungszelle zum Thema „Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ durchgeführt. Vgl. <http://www.planungszellen.rlp.de/>.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu: <http://www.partizipative-methoden.de/index.php?page=planungszelle>; Akademie für Partizipative Methoden des nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung, in dem auch der Entwickler bis zu seinem Tod mitarbeitete.

<sup>6</sup> Vgl. [www.europaeische-buergerkonferenzen.eu/de](http://www.europaeische-buergerkonferenzen.eu/de)

<sup>7</sup> Vgl. hierzu: <http://www.partizipative-methoden.de/index.php?page=planungszelle>

Dabei wurde bei der Konzeption der Planungszelle ein besonderes Augenmerk darauf gelegt, den Diskurs so weit wie möglich so zu gestalten, dass eventuelle Gruppendynamiken, die gruppeninterne Herrschaftsstrukturen manifestieren könnten, vermieden werden. Herrschaftsfreie Deliberation im Sinne Jürgen Habermas'<sup>8</sup> ist also ein postuliertes Ziel des Verfahrens: „Ständig wechselnde Kleingruppen garantieren faire Gesprächssituationen, in der sich keine Meinungsführerschaft herausbilden kann“<sup>9</sup>.

Die Durchführungsebene könnte dem Thema entsprechend gewählt werden: Für spezifische Fragestellungen könnten Planungszellen auf kommunaler Ebene durchgeführt werden, z.B. zur Stärkung eventuell strukturschwacher Regionen. Für eher generelle Themen wie bspw. die Wahrnehmung der EU in bestimmten Politik- oder Lebensbereichen würde wohl eine höhere Verwaltungsebene eher geeignet sein.

Natürlich würde dieses Verfahren einen enormen finanziellen wie verwaltungstechnischen Aufwand verursachen. Allerdings muss die EU, will sie sich weiterhin selbst als demokratisch begreifen, den Bürgern näher kommen, als sie es bisher tut. Obwohl hier die größten integrativen Fortschritte gemacht wurden, ist das Projekt EU schon lange keine reine Wirtschaftsunion mehr. Das belegt zum Beispiel die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik. Das Aufgehen nationalstaatlicher Strukturen in immer mehr Politikfeldern verlangt deswegen nach einer Neukonzeptualisierung von Demokratie, vielleicht im Falle der EU nach einer „Demoikratie“<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Vgl. Habermas, Jürgen (1981): Theorie des Kommunikativen Handelns. Suhrkamp, Frankfurt a. M.

<sup>9</sup> Vgl. <http://www.partizipative-methoden.de/index.php?page=beschreibung-planungszelle>.

<sup>10</sup> “But since these peoples are also organized into states, states remain at the core of the union. The EU is neither a union of democracies nor a union as democracy; it is a union of states and of peoples—a “*demoicracy*”—in the making.” Vgl. stellvertretend: Nikolaidis, Kalypso (2004): “We, the peoples of Europe”. In: Foreign Affairs 83:6, S. 101.

## Literatur

Abromeit, Heidrun/ Schmidt, Thomas (1998): „Grenzprobleme der Demokratie: konzeptionelle Überlegungen“. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Andersen, Svein S./ Eliassen, Kjell A. (1996): „Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy“. In: Andersen, Svein S./ Eliassen, Kjell A.: *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage, S. 1-11.

Dahl, Robert A. (1994): „A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation“. In: *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, S. 23-34.

Dienel, Peter C. (2002): *Die Planungszelle. Der Bürger als Chance*, Wiesbaden, 5. Auflage.

Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.

Huget, Holger (2007): *Demokratisierung der EU. Normative Demokratie-Theorie und Governance-Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag.

nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung: Akademie für Partizipative Methoden, Planungszelle. Unter: <http://www.partizipative-methoden.de/>, zuletzt am 4.10.09.

Nikolaidis, Kalypso (2004): “We, the peoples of Europe”. In: *Foreign Affairs* 83:6, S. 97-110.

Schmidt, Manfred G. (2004): *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

Website der Europäischen Bürgerkonferenzen, unter: [www.europaeische-buergerkonferenzen.eu/de](http://www.europaeische-buergerkonferenzen.eu/de)