

## DETAILBESCHREIBUNG

### Kurze Projektbeschreibung

Die Stadt Aachen beauftragte die Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung, ein Bürgergutachten durch vier Planungszellen mit dem Thema „Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen“ anzufertigen. Im November 2007 beteiligten sich 94 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte BürgerInnen der Stadt Aachen in Schloß Rahe an den vier Planungszellen. Das vorliegende Bürgergutachten enthält die zusammengefassten Vorschläge der vier Planungszellen für eine neue Verteilungsregelung der Abfallgebühren. In dem stark strukturierten Verfahren der Planungszelle, die jeweils vier ganze Tage dauert, wechseln Referate von ExpertInnen mit Arbeitsphasen in Kleingruppen und jeweils einer abschließenden Zwischenbewertung ab.

### Ziele des Beteiligungsprozesses

Das Bürgergutachten zum Thema „Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen“ sollte Antworten auf folgende Fragen geben:

- Wo ist das bisherige Gebührensystem ungerecht verteilt? In welcher Form können die Ungerechtigkeiten abgebaut werden?
- Wie können ökologische Aspekte in dieser Gebührenstruktur stärker verankert werden?
- Wie kann auf lange Sicht Gebührenstabilität erreicht werden?
- Wie beurteilen die Aachener Bürgerinnen und Bürger die von den Stadtbetrieben Aachen vorgeschlagenen neuen Gebührenmodelle?

### Hintergrund des Beteiligungsprozesses

#### Ausgangssituation

Die Höhe der kommunalen Gebühren ist in letzter Zeit bundesweit immer wieder in die öffentliche Kritik geraten. Dies gilt insbesondere für die Abfallgebühren, die in den vergangenen Jahren erheblich angestiegen sind.

Der Bevölkerung ist nur schwer zu vermitteln, dass ihre Bemühungen bei der Abfallvermeidung und Abfallverwertung nicht zu Kostensenkung, sondern vielmehr zu einer Erhöhung der Entsorgungskosten führen. Die Erklärungsversuche zur Begründung dieses Anstiegs sind vielfältig, aber nicht immer nachvollziehbar oder transparent.

So werden zum einen die Gebührensteigerungen mit dem betriebswirtschaftlichen Argument hoher Fixkosten vor dem Hintergrund sinkender Abfallmengen sowie mit Investitionen aufgrund gestiegener Umweltauforderungen erklärt. Zum anderen werden aber auch die mangelnde Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Entsorgungsträgern und die Praxis der Gebührenkalkulation auf Grundlage verschiedener kommunaler Abgabengesetze für die hohe Steigerungsrate verantwortlich gemacht.

Auch im Rat der Stadt Aachen wurden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle kontrovers diskutiert und es konnte unter den Parteien keine Einigung erzielt werden.

### Initiierung des Beteiligungsprozesses

#### Initiierung

Der Rat der Stadt Aachen entschied im Frühjahr 2007, bei der Gestaltung der zukünftigen Abfallgebührensatzung die BürgerInnen seiner Stadt mitentscheiden zu lassen. Aus diesem Anlass fand ein erstes Gespräch zwischen der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung der Universität Wuppertal, VertreterInnen von SPD, von Bündnis 90 die GRÜNEN sowie einem MitarbeiterTeam der Stadtbetriebe Aachen statt.

Am 22.08.2007 wurde der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung offiziell der Auftrag erteilt, ein Bürgergutachten durch vier Planungszellen mit dem Thema „Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen“ anzufertigen.

## Involvierte Personen und Institutionen

### Projektorganisation und -begleitung

Die vier Planungszellen in der Stadt Aachen wurden von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität unter der Leitung von Professor Dr. Hans J. Lietzmann als unabhängige Durchführungsträgerin organisiert. Ihr oblag die Kontrolle über die Qualitätssicherung des Verfahrens. Jede Planungszelle wurde von zwei ProzessbegleiterInnen und einem Tagungsassistenten/ einer Tagungsassistentin begleitet.

Zur Ausarbeitung und Umsetzung des Programms wurde das „Institut für bürgerschaftliches Engagement in Europa/ EuCiP e.V.“ beauftragt unter der Leitung von Susanne Achterberg und Marc Schulz.

### BürgergutachterInnen

An dem Bürgergutachten arbeiteten 94 BürgerInnen, die im Zufallsverfahren aus dem Einwohnermelderegister der Gemeinden ausgewählt wurden, stellvertretend für die Aachener Stadtbevölkerung.

Jede Planungszelle bestand aus ca. 25 Personen. Durch die Zufallsauswahl werden auch Menschen erreicht, die zuvor noch nie an politischen Aktivitäten teilgenommen haben, und es gelingt, Menschen aus unterschiedlicher sozialer Schicht und mit unterschiedlichem beruflichen Hintergrund für die Teilnahme zu motivieren. Auch die ungefähre Geschlechterparität ist immer gegeben. Für ihre Teilnahme wurden die Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter von ihren alltäglichen Verpflichtungen freigestellt und erhielten eine Aufwandsentschädigung.

### ReferentInnen

Zu Beginn fast aller Arbeitseinheiten wurden Informationen von ExpertInnen aus ganz unterschiedlichen Fachbereichen und Perspektiven vorgetragen. Diese 17 ExpertInnen aus unterschiedlichen Organisationen, Interessensverbänden, Vereinen, Unternehmen und Instituten hielten die Vorträge, die den Ausgangspunkt für die Diskussionen in den Planungszellen darstellten:

- Rainer Lucas, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie
- Wilfried Kohl, Zweckverband Entsorgung West
- Margret Franzen, Abteilung Abfallwirtschaft und Entsorgung, Stadtbetriebe Aachen
- Frank Steinwender, Fraunhofer Institut für Materialfluss und Logistik
- Friedrich Homann, MDL Management-Dienstleistungen Homann
- Andreas Wiebe, Gecon GmbH Publish Services & Governance
- Andreas Berstermann, Kanzlei Heuking, Kühn, Luer, Wojtek
- Peter Maier, Stadtbetriebe Aachen
- Ulrich Reuter, AWA-Abfallwirtschaft
- Stephanie Pfeiffer, AWA-Abfallwirtschaft
- Michael Uhr, AWA-Abfallwirtschaft
- Carl Christian Rheinländer, Zukunftslobby e. V.
- Paul Kurth, IHK Aachen
- Dietmar Platzek, Stadtbetriebe Aachen
- Günther Maetschke, Haus und Grund Aachen
- Hans Knops, Mieterschutzbund Aachen
- Christoph Schmitt-Degenhardt, Dr. Vossen & Partner

### Vertreterinnen und Vertreter der Ratsfraktionen

Das sogenannte „Politiker-Hearing“ ist fester Bestandteil des Verfahrens Planungszelle. Die BürgerInnen hatten die Möglichkeit, ihre Fragen an VertreterInnen der Ratsfraktionen zu stellen, wobei jede Fraktion durch eine Vertreterin bzw. einen Vertreter vertreten war.

- Ratsherr Claus Haase, SPD
- Dr. Thomas Griese, Bündnis90/DIE GRÜNEN
- Ratsherr Ferdinand Corsten, CDU
- Ratsfrau Ruth Wilms, CDU
- Wulf Pabst, FDP
- Herbert Höne, FDP
- Dirk Tentler, Die Linkspartei

## Gestaltung und Durchführung des Beteiligungsprozesses

### Prozessdesign

Das Verfahren der Planungszelle (<http://www.partizipation.at/planungszelle.html>) ist ein Instrument zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen und wurde Anfang der 1970er Jahre von Peter Diemel an der Bergischen Universität Wuppertal entwickelt und seither auf nationaler und internationaler Ebene vielfach eingesetzt. Der methodische Ablauf der Planungszelle ist immer gleich strukturiert. Je 25 BürgergutachterInnen pro Planungszelle arbeiten vier Tage lang nach einem fixierten Arbeitsprogramm an der gestellten Aufgabe. Je zwei ProzessbegleiterInnen und eine Tagungsassistentin bzw. ein Tagungsassistent waren für die Moderation und Durchführung verantwortlich.

### Ablauf

Die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsprogramms für die Aachener Planungszellen erfolgte auf der Basis von Fachliteratur, Internetrecherchen, Gesprächen mit Fachleuten der Fachhochschule Münster, der Universität Wuppertal, dem Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie sowie Beratungen mit den Stadtbetrieben Aachen und mit VertreterInnen von SPD, BÜNDNIS 90/die GRÜNEN, CDU, FDP.

Das Arbeitsprogramm wurde im Team der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung diskutiert und ausgearbeitet. Am 29.10.2007 wurde dem Betriebsleiter der Stadtbetriebe Aachen sowie dem Städtischen Rechtsdirektor der Stadtbetriebe Aachen, dem Vorsitzenden des Betriebsausschusses Aachener Stadtbetriebe und der Vorsitzenden des Umweltausschusses das endgültige Programm vorgestellt.

Um das Thema „Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen“ für die Arbeit der Planungszellen in bearbeitbare Einzelschritte zu zerlegen, wurde der Auftrag in drei eng miteinander verknüpfte Schritte untergliedert:

- Im ersten Schritt geht es um eine Bestandsaufnahme der Aachener Abfallentsorgung und der entsprechenden Gebührenpraxis.
- Der zweite Schritt lotet den zukünftigen Gestaltungsspielraum für eine Neugestaltung der Abfallentsorgung aus.
- Der dritte Schritt zielt darauf ab, ein neues und gerechteres Gebührenmodell für die Abfallentsorgung der Stadt Aachen zu entwickeln.

Parallel zur Programmentwicklung erfolgten die Auswahl der ReferentInnen und die Präzisierung der Themenschwerpunkte in den Fachvorträgen.

Die insgesamt vier Planungszellen fanden in der Zeit vom 12.-15.November sowie vom 19.-22. November 2007 im Schloss Rahe in Aachen Laurensberg statt. In jeder Woche tagten zwei Planungszellen mit einer Stunde Zeitversetzung. Durch den zeitversetzten Beginn konnte ein effektiver Einsatz von ReferentInnen, Materialien und Räumen gewährleistet werden. Die tägliche Arbeitszeit der Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter betrug acht Stunden.

Jeder Arbeitstag wurde durch vier Arbeitseinheiten strukturiert. Eine Arbeitseinheit unterteilte sich grundsätzlich in fünf Phasen:

1. Die BürgergutachterInnen erhielten in der ersten Phase von zwei ReferentInnen - bei hoher Komplexität des Problems ausnahmsweise auch nur von einer Referentin/einem Referenten - fundierte **Informationen**.
2. Anschließend hatten die Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter die Möglichkeit **Rückfragen** zu stellen.
3. In der dritten Phase wurden die Experteninformationen in der **Kleingruppe** unter einer bestimmten Fragestellung **diskutiert** und eigene Stellungnahmen und Aspekte erarbeitet. Die Zusammensetzung der Kleingruppe wurde für jede Arbeitseinheit im Rotationsprinzip neu bestimmt. Dieses Prinzip gewährleistete möglichst viele unterschiedliche Begegnungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die Arbeitphase in den Kleingruppen war unmoderiert.
4. Die Ergebnisse der Kleingruppen wurden in der vierten Phase **im Plenum präsentiert** und von den jeweiligen ProzessbegleiterInnen an Flipcharts gesammelt.
5. Zum Abschluss der Arbeitseinheit hatte jede Bürgergutachterin, jeder Bürgergutachter die Möglichkeit die **Arbeitsergebnisse** der Kleingruppen an den Flipcharts mittels (fünf oder zehn) Klebpunkte individuell zu bewerten.

Eine Politikeranhörung am dritten Tag bot die Möglichkeit zu einer sachorientierten Diskussion zwischen BürgergutachterInnen und KommunalpolitikerInnen.

Die erarbeiteten Ergebnisse und Bewertungen der BürgergutachterInnen wurden im Anschluss an die Planungszellen von der Durchführungsträgerin, der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität Wuppertal, in Form eines Bürgergutachtens zusammengefasst. Vor der Veröffentlichung wurde das Gutachten von VertreterInnen aus den Planungszellen überprüft. Die **Übergabe des Gutachtens** durch die Bürgerinnen und Bürger an den Auftraggeber erfolgte am **6. Februar 2008**.

## Besonderheiten des konkreten Beteiligungsprozesses

Die Zufallsauswahl steigert die Akzeptanz der Ergebnisse, denn die TeilnehmerInnen kommen aus allen gesellschaftlichen Bereichen. Es werden Menschen erreicht, die zuvor noch nie an politischen Aktivitäten teilgenommen haben. Die „bunte“ Mischung sorgt dafür, dass Menschen miteinander reden, die normalerweise keinen Kontakt zueinander haben.

Durch die heterogene Zusammensetzung der Planungszellen fließen verschiedenste Perspektiven in die Entscheidungsfindungen und Bewertungen mit ein. Menschen unterschiedlichen Alters, mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Hintergründen, mit unterschiedlichen Meinungen und aus unterschiedlichen beruflichen Positionen kommen miteinander ins Gespräch. Dadurch werden vielfältige Prozesse des sozialen Lernens ausgelöst.

Im Verfahren der Planungszelle ist durch die persönliche Einladung als Bürger-GutachterIn eine hohe Motivation der Teilnehmenden zu beobachten („Ehre, eingeladen zu sein“). Außerdem werden die Teilnehmenden für die eingebrachte Zeit finanziell entschädigt, was einerseits Wertschätzung für die geleistete Arbeit ausdrückt und sich ebenfalls auf die Motivation positiv auswirkt.

## Ergebnisse des Beteiligungsprozesses

### Erzielte Ergebnisse

Die Ergebnisse des Bürgergutachtens sind Empfehlungen. Es gibt seitens der Stadt Aachen keine Umsetzungspflicht. Von der Presse wurde der Lauf der Planungszelle mit Interesse begleitet.

Aus Sicht der Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter soll der Schwerpunkt der städtischen Abfallwirtschaft weiterhin auf Müllverwertung liegen. Sie haben empfohlen mit der technischen Weiterentwicklungen der Müllverwertung Schritt zu halten und sahen in einer Sortieranlage eine vernünftige zukünftige Investition.

Das bislang gültige Gebührenmodell, das so genannte Ein-Säulen-Modell, überzeugte die GutachterInnen durch seinen geringen und kostengünstigen Verwaltungsaufwand. Trotz seiner Billigkeit und Einfachheit garantiere dieses Modell eine hohe Qualität der Abfallentsorgung, so die Diagnose. Allerdings bemängelten sie auch die Ungerechtigkeit die daraus resultiert, dass die hohen Kosten der Sperrmüllentsorgung von allen gleichermaßen getragen werden müssen und die Menge an Bio- und Papiermüll über die Entsorgung des Restmülls abgerechnet wird. Die „kostenlose“ Abholung des Sperrmülls stand aus diesem Grunde zur Disposition.

In den insgesamt 19 Aktionsplänen für „eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen“ votierten die TeilnehmerInnen der Planungszelle für folgende Gebührenmodelle:

9 von 19 Aktionsplänen empfehlen eine Gebühr für die Restmülltonne, die die Kosten des Bio- und Papiermülls enthält (sog. Ein-Säulenmodell). 8 Aktionspläne fordern eine Gebührenstruktur aufgegliedert in Grund- und Zusatzgebühr, 1 Aktionsplan favorisiert die individuelle Abrechnung, ein weiterer Aktionsplan schlägt vor, den Sperrmüll und den Sondermüll über die Restmülltonne abzurechnen und den Bio- und Papiermüll mit einer Sondergebühr zu belegen.

## Stand der Umsetzung

Die Stadt Aachen hat als Folge des Bürgergutachtens an der bislang gültigen Gebührenordnung festgehalten. Außerdem werden die Stadtbetriebe Aachen noch in diesem Jahr die Mitglieder der Planungszellen einladen und über die weiteren Umsetzungsschritte informieren.

## Conclusio

### Nutzen des Beteiligungsprozesses

Seitens der Politik hat das Bürgergutachten den GRÜNEN und Teilen der SPD genutzt, denn diese hatten das „Ein-Säulen-Modell“ von Anfang an favorisiert.

Es hat natürlich auch den GutachterInnen genutzt, durch die große Bandbreite von Informationen, Diskussionen und Kontakten.

Wie eigentlich meistens fühlten sich die Mitglieder der Planungszelle sehr geehrt, von der Politik um Rat gefragt zu werden.

### „Highlights“ des Beteiligungsprozesses

Die TeilnehmerInnen empfanden die straffe Organisation, das Arbeitsklima und die Zusammenarbeit als sehr gut. Die klar strukturierten Phasen der Planungszelle, d.h. die Informierung - die Kleingruppendiskussion - die Arbeit im Plenum, werden von den TeilnehmerInnen immer wieder als besonders positiv herausgehoben.

### „Stolpersteine“ des Beteiligungsprozesses

Es ist immer ein Balanceakt zwischen der Tiefe der Bearbeitung eines Themas und der zur Verfügung stehenden Zeit.

## Fact Sheet

### Angewandte Methoden

x	Methode	Methode	x
	Anwaltsplanung	Open Space Konferenz	
	Aktivierende Befragung	Planspiel	
	BürgerInnenversammlung	Planungszelle	x
	Delphi-Befragung	Runder Tisch	
	Fokusgruppen	SUP am runden Tisch	
	Internet-Partizipation	Workshop	
	Konsensus-Konferenz	Zukunftskonferenz	
	Kooperativer Diskurs	Zukunftswerkstatt	
	Mediation	Andere: .....	
	Neo-Sokratischer Dialog		

### Thematischer Bereich

x	Thematischer Bereich	Thematischer Bereich	x
x	Abfallwirtschaft	Telekommunikation	
	Dorf- und Stadtentwicklung	Tourismus und Freizeit	
	Energiewirtschaft	Umweltpolitik allgemein (z.B. Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie, o. ä.)	
	Gemeinwesenarbeit	Verkehr und Mobilität	
	Industrie, Gewerbe, Betriebe	Wasserwirtschaft	
	Kinder- und Jugendpartizipation	Wohnen und Wohnumfeldverbesserung	
	Naturraum	Anderer: .....	
	Regionaleentwicklung	Anderer: .....	

### InitiatorInnen

Der Rat der Stadt Aachen beauftragte am 22.08.2007 die Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung, ein Bürgergutachten durch vier Planungszellen mit dem Thema „Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen“ anzufertigen.

### Beteiligte

- Institut für bürgerschaftliches Engagement in Europa/ EuCiP e. V. unter der Leitung von Susanne Achterberg und Marc Schulz (Projektleitung)
- Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität unter der Leitung von Professor Dr. Hans J. Lietzmann (Organisation und Durchführung)
- 8 ProzessbegleiterInnen und 4 TagungsassistentInnen (Moderation, Prozessbegleitung)
- 94 BürgerInnen (BürgergutachterInnen)
- 17 ExpertInnen aus unterschiedlichen Organisationen, Interessensverbänden, Vereinen, Unternehmen und Instituten (Inputreferate)
- 7 Aachener LokalpolitikerInnen der Ratsfraktionen (PolitikerInnenhearing)

Die Veranstaltung wurde in Kooperation mit dem DGB Bildungswerk NRW durchgeführt und war daher als Bildungsveranstaltung anerkannt.

### AuftraggeberIn

Aachener Stadtbetrieb

## Kosten und Finanzierung

Finanziert durch die Stadtbetriebe Aachen  
149,100 €

## Prozessbegleitung und -beratung

- Institut für bürgerschaftliches Engagement in Europa/ EuCiP e. V. unter der Leitung von Susanne Achterberg und Marc Schulz (Projektleitung)
- Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität unter der Leitung von Professor Dr. Hans J. Lietzmann (Organisation und Durchführung)
- 8 ProzessbegleiterInnen und 4 TagungsassistentInnen (Moderation, Prozessbegleitung)

## Räumliches Umfeld

Stadt Aachen (rund 250.000 EW), Nordrhein-Westfalen, Deutschland

## Zeitplan

**Frühjahr 2007:** Beschluss des Rates der Stadt Aachen, die BürgerInnen bei der Gestaltung der zukünftigen Abfallgebührensatzung mitentscheiden zu lassen.  
**22.08.2007:** Beauftragung der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung, ein Bürgergutachten durch vier Planungszellen anzufertigen.  
**12.-15.11. und 19.-22.11.2007:** In diesem Zeitraum fanden die vier Planungszellen im Schloss Rahe in Aachen Laurensberg statt  
**6.02.2008:** Übergabe des Gutachtens an den Auftraggeber

## Publikationen zu diesem Verfahren

Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität Wuppertal (Hrsg.):  
Bürgergutachten Aachen. Eine neue Verteilungsregelung für die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Aachen. Wuppertal, 2008  
Online-Version: [www.planungszelle.uni-wuppertal.de](http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de)

## Angaben zu den Personen, die dieses Fallbeispiel zur Verfügung stellen:

Vorname: Susanne	Familienname: Achterberg
Beruflicher Hintergrund: Wissenschaftliche Mitarbeiterin	
Institution: Bergische Universität Wuppertal	
Position:	
Straße: Gaußstr. 20	
PLZ: 42119	Ort: Wuppertal
Land: Deutschland	
Telefon: 0049/(0)202/4393181 u. 439	
Fax:	
e-mail: Achterberg@wiwi.uni-wuppertal.de	
website: <a href="http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de/">http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de/</a>	
Rolle im beschriebenen Verfahren: Projektleiterin	
Bereit für Detailauskünfte: Ja	

## Bürgergutachten/ Planungszelle Aachen zur neuen Abfallwirtschaftssatzung

Stand: 04/2009

Vorname: Hans J. Familienname: Lietzmann  
Beruflicher Hintergrund:  
Institution: Bergische Universität Wuppertal  
Position: Lehrstuhlinhaber für Politikwissenschaft  
Straße: Gaußstr. 20  
PLZ: 42119 Ort: Wuppertal Land: Deutschland  
Telefon: 0049/(0)202/0202/4392428  
Fax: 0049/(0)2024393256  
e-mail: Hans.J.Lietzmann@uni-wuppertal.de  
website: <http://www.polwiss.uni-wuppertal.de/>  
Rolle im beschriebenen Verfahren: Leiter der Forschungsstelle  
Bereit für Detailauskünfte: Ja