

Die Chancen von Politikberatung durch Bürgerbeteiligung – Das Beispiel der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Ulrich Sarcinelli • Mathias König

Bürger bei Kommunal- und Verwaltungsreformen: Beratungsbedarf und Beratungskompetenz

Politikberatung durch Bürger im Rahmen spezifischer Beteiligungsprozesse jenseits der rechtlich verankerten Informations- und Anhörungsrechte ist ein eher ungewöhnliches, in jedem Falle aber innovatives politisches Instrument; verbindet man doch üblicherweise mit Politikberatung die Einbeziehung von Akteuren mit spezifischem Expertenstatus. Umso bemerkenswerter ist, dass im Rahmen der anstehenden Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz erstmals eine breit angelegte Bürgerbeteiligung durchgeführt wurde, in der die Bürgerinnen und Bürger in eine aktive prozessbegleitende Beratungsrolle gebracht wurden. Dabei handelt es sich um einen Beitrag zur Modernisierung von Demokratie, der auch aus wissenschaftlicher Sicht Interesse verdient.

Scheinen Veränderungen von kommunalen Verwaltungsstrukturen nicht gerade ein naheliegendes Feld der Bürgerbeteiligung zu sein, so zeigte jedoch die gescheiterte Funktional- und Kreisstrukturreform im Land Mecklenburg-Vorpommern die Folgen einer mangelnden Einbeziehung des Bürgerwillens. Nach langer parlamentarischer Diskussion und gegen massiven kommunalpolitischen Widerstand stoppte das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit dem Urteil vom 26.7.2007 die Reform. Die Richter kritisierten u.a. einen fehlenden Abwägungsprozess und eine mangelnde Diskussion von Alternativen. Damit hat die höchst richterliche Rechtsprechung das Gesetz aufgrund eines Kommunikationsversagens zu Fall gebracht (vgl. März 2007: 433). Die Annahme, dass »expert communities« als ein »idealisiertes System öffentlicher Information« fungieren, in dem sich politische Ideen und Perspektiven unter verschiedenen Politikspezialisten entwickeln und über politische Akteure und Massenmedien in die Bevölkerung diffundieren (vgl. Kaase 1998: 51), hat sich jedenfalls in diesem Kontext als unrealistisch herausgestellt. Unterschätzt werden sollten jedenfalls weder Beratungsbedarf noch die Beratungskompetenz der Bürgerinnen und Bürger.

Beteiligung als Politikvermittlung »nach innen« und »nach außen«

Eigentlich sind Kommunal- und Verwaltungsreformen schwer kommunizierbare, komplexe Verfahren. Gerade in der Problemerkennungs- und Planungsphase werden mögliche Konsequenzen und Inhalte medial kaum aufbereitet, da der Nachrichtenwert der Reformen zu dieser Zeit gering ist. Das mediale Interesse ist erst dann

besonders hoch, wenn sich Reformentscheidungen abzeichnen und ggf. gegen den Widerstand von Betroffenen umgesetzt werden sollen. Deshalb muss Kommunikation im Laufe eines längeren Prozesses organisiert werden. Das betrifft vor allem medienöffentliche Kommunikation. Es betrifft aber auch die inneradministrative Kommunikation, was insgesamt erhöhte Anforderungen an die Kommunikations- und Medienkompetenz politischer Akteure stellt (vgl. Jarren 1998: 94). Denn Kommunikation darf nicht allein auf Politikvermittlung im Sinne von medienadressierter Darstellung »nach außen« reduziert werden. Politikvermittlung muss sich auch bei der Durchsetzung »nach innen« bewähren (vgl. Sarcinelli 1998: 15, Sarcinelli 2009: 69ff.).

Die »eingeforderte« Beraterrolle des Bürgers

Direktdemokratischen Entscheidungen wird meist ein »respondierender« Faktor bei der zuvor geführten politischen Debatte zugesprochen (vgl. Jung 2005: 47). Kurz: Die Bürger/innen geben lediglich Antworten auf vorgefasste Fragen. Verbreitet sind die Zweifel, ob und inwieweit »Normalbürger« wirklich in die Kommunikationsprozesse einbezogen werden und selbst ihre Anliegen artikulieren können. Seit Mitte der 1990er Jahre wird verstärkt diskutiert, dass traditionelle Formen der Interessenvermittlung nicht mehr unumstritten sind und die Bürger/innen mehr Mitsprache durch Beteiligung einfordern (vgl. Weßels 1993: 100). Neben direktdemokratischen Verfahren, bei denen es hauptsächlich um Ja oder Nein geht, sind auch »informelle« Verfahren denkbar, die tatsächlich dialogorientierte Kommunikation ermöglichen können. Ein Beispiel waren die European Citizens' Consultations, die mit dem Deutschen PR-Preis 2007 ausgezeichnet wurden (vgl. DPRG 2007). Sie wurden als Politikvermittlungs- und Beratungsinstrument eingesetzt, um nach den gescheiterten Verfassungsreferenden neue Wege in der Europakommunikation zu beschreiten (vgl. Nexus 2007). Es geht bei solchen Formen von Bürgerbeteiligung keineswegs um eine meist gern gehörte PR-Formel, die nach der Kompetenz des Bürgers ruft und dabei versucht, gezielte Botschaften zu platzieren. Vielmehr handelt es sich um neue Formen tendenziell deliberativer Kommunikation. Entsprechende demokratische Experimente empfehlen sich vor allem dann, wenn die Lösung politisch-institutioneller Reformen (polity) strittig ist und viele, auch mit Blockademacht ausgestattete, Akteure zu beteiligen sind. Als Beispiel hierfür können die Versuche zur Realisierung von Kommunal- und Verwaltungsreformen in verschiedenen Bundesländern gesehen werden.

Der Bürger als Politikberater

Im Kontext der laufenden Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz wurden zwei halböffentliche und eine nichtöffentliche Kommunikations- bzw. Beratungsmethoden genutzt. Dem folgte eine Repräsentativ- und Onlinebefragung (10.000 Bürger/innen) zu beabsichtigten Reformschritten und zu Erwartungen der Bevölkerung:

Neun Regionalkonferenzen(1): (Oktober bis November 2007):

Die Kommunal- und Verwaltungsreform wird in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Anwesend sind vor allem kommunale Mandats- und Funktionsträger (Fachpublikum). Im Ergebnis wird deutlich, dass Handlungsbedarf für eine Reform besteht.

Fünf Bürgerkongresse (2): (Frühjahr 2008):

Die (eigentliche) Bürgerbeteiligung startet mit Hilfe einer breit angelegten Medienkampagne. Bürgerinnen und Bürger diskutieren über Verbesserungsmöglichkeiten von Verwaltung sowie über Kriterien einer Gebietsreform.

Sechs Planungszellen (3): (Juni 2008):

Bürgerinnen und Bürger diskutieren mehrere Tage intensiv über mögliche Reformansätze. Das Ergebnis wird dem Ministerpräsidenten im September 2008 in einem Bürgergutachten übergeben.

Die bisherigen Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz zeigen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung einer Kommunal- und Verwaltungsreform einbinden lassen und durchaus in der Lage sind, sich mit komplexen Fragestellungen zu beschäftigen. Zugleich wird aber auch deutlich: Trotz Interesse und großer Aufgeschlossenheit bleiben die Bürgerinnen und Bürger aber skeptisch gegenüber der ungewohnt aktiven Rolle, in die sie als Betroffene gebracht wurden. Dabei bezieht sich die Skepsis vor allem auf die Unsicherheit als »beratender Bürger« ernst genommen zu werden. Damit verbunden ist die Befürchtung, bei den entscheidenden konkreten Fragen zukünftig nicht mehr gehört zu werden (vgl. Sarcinelli/König/König 2008: 592). Zudem wurde offenkundig, dass mit der Intensität der Beteiligungsmethode die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger steigt und Interesse an weiterer Beteiligung im Reformprozess vorhanden ist (vgl. Sarcinelli/König/König 2009).

Die Herausforderung für die Landesregierung besteht darin, die Bürgerinnen und Bürger weiterhin am Reformprozess zu beteiligen und die unterschiedlichen Anregungen entsprechend ihrem Versprechen aufzunehmen und zu berücksichtigen. Dabei gilt es insbesondere zu beachten, dass der aufwändig eingeholte Rat der Bürgerinnen und Bürger, so unterschiedlich und unspezifisch er in einzelnen Fragen auch sein mag, nachvollziehbar und glaubwürdig in das weitere Verfahren zu integrieren ist, damit dieses demokratische Experiment gelingt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Vertrauensvorschuss der Bürger gegenüber der Politik verspielt wird.

Die Bürger als Politikberater zu begreifen und zu aktivieren, mag in Deutschland noch als ungewöhnlich erscheinen. Auch mit Blick auf den kontinuierlichen Rückgang des Aktivitätsniveaus bei konventionellen Formen politischer Beteiligung (z.B. bei Wahlen, in Parteien etc.) sind die Zweifel verbreitet, ob sich Bürger tatsächlich für die mit höheren sozialen Kosten verbundenen Formen und Prozesse problemzentrierter Politikberatung gewinnen lassen. Hier bietet der überschaubare politische und geographische Rahmen eines Bundeslandes durchaus die Chance, neue und auch experimentelle Schritte für eine Modernisierung der Demokratie zu erproben.

Die gerade vom Deutschen Bundestag neu eingerichtete Enquetekommission »Internet und digitale Gesellschaft« (vgl. Bundestag 2010: 1ff.) wird bundesweit Gelegenheit geben, diese Fragen auch im Kontext medien-

technischer Entwicklungen zukunftsorientiert zu diskutieren. Dass inzwischen die Obama-Administration (4) in den USA (vgl. Sarcinelli/König/König 2009: 41) ebenso wie die Europäischen Union (5) an Konzepten zur verstärkten Einbeziehung der Bürger als Politikberater arbeitet, lässt vermuten, dass es hier um Modernisierungsprozesse geht, vor denen viele Demokratien stehen.

Anmerkungen

(1) Beteiligung von politischen Mandats- und Entscheidungsträgern in Form einer Diskussionsveranstaltung mit dem Innenminister (keine eigentliche Bürgerbeteiligung).

(2) Bürgerkongresse sind eintägige Veranstaltungen, auf denen vorgegebene Themen durch eine professionelle Moderation mit Beteiligten erarbeitet werden. Bürgerkongresse lehnen sich am Konzept der Zukunftskonferenz von Marvin Weisbord an. Die Kongresse wurden über Postwurfsendungen an alle Haushalte in RLP beworben, sowie durch Radiospots.

(3) In einer Planungszelle (nach Peter C. Dienel) erstellen zufällig ausgewählte Bürger zu einer bestimmten Fragestellung ein »Bürgergutachten«, das auf ihren eigenen Erfahrungen und ihrem Wissen beruht. Die Bürger werden durch Expertenvorträge über Spezialfragen informiert.

(4) Gerade die Obama-Administration versucht mit Onlineangeboten den Rat der Bürger einzuholen: »How can we strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness by making government more transparent, participatory, and collaborative?« (<http://opengov.ideascale.com>).

(5) <http://www.europaeische-buergerkonferenzen.eu/de/>

Literatur

Bundestag, Deutscher (2010): Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN. Einsetzung einer Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«. Bundestagdrucksache 17/950. Berlin, 2010.

DPRG (2007): Der Deutsche PR-Preis 2007 – Dokumentation der Finalisten, Berlin.

Jarren, Otfried (1998): Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeit im Wandel. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft : Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn, S. 74–94.

Jung, Ottmar (2005): Direkte Demokratie auf Landes- und Kommunalebene. In: Massing, Peter (Hrsg.) (2005): Direkte Demokratie: eine Einführung. Schwalbach/Ts., S. 39–66.

Kaase, Max (1998): Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft : Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn, S. 24–51.

März, Wolfgang (2007): Verwaltungsreform ohne Regionalkreise. Zum Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern. In: Neue Justiz Zeitschrift für Rechtsentwicklung und Rechtsprechung in den Neuen Ländern, 10/07, S. 433–443.

Nexus (2007): European Citizens' Consultations. Citizens' Report. Berlin, 2007.

Sarcinelli, Ulrich (1998): Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft : Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn, S. 11–23.

Sarcinelli, Ulrich/König, Mathias/König, Wolfgang (2008): Bürgerbeteiligung als Politikberatung? Ein »Werkstattbericht« im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In: Zeitschrift für Politikberatung ZPB, 3–4, S. 586–594.

Sarcinelli, Ulrich (2009): Politische Kommunikation in Deutschland : zur Politikvermittlung im demokratischen System, 2., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden, 2009.

Sarcinelli, Ulrich/König, Mathias/König, Wolfgang (2009): Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur ersten und zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung Oktober 2007 – September 2009. Mainz/Landau. Download:
<http://www.buergerkongresse.de/Verwaltungsreform/med/b75/b7550951-8454-0621-aeb6-df1865a3eafa,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>, 2009.

Weßels, Bernhard (1993): Politische Repräsentation als Prozess gesellschaftlich- parlamentarischer Kommunikation. In: Parlament und Gesellschaft: eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie(73), S. 99–137.

Autoren

Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli ist Professor für Politikwissenschaft und Vizepräsident der Universität Koblenz-Landau, Abt. Landau.

Kontakt:

sarci@uni-landau.de

Mathias König ist Dipl. Sozialwissenschaftler und arbeitet seit 2007 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft der Universität Koblenz-Landau, Campus Landau.

Kontakt:

koenig-mathias@uni-landau.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de