

Tagungsbericht

„Transparenz und Bürgerbeteiligung – neue Parameter des modernen Regierens?“. Konferenz der Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ der DVPW vom 16. bis 17.05.2014 an der Universität Koblenz-Landau, Campus Landau

Wie das Verlangen nach mehr Partizipation und größerer Transparenz politischer Entscheidungsprozesse das Regieren im Bund und in den Ländern beeinflusst oder gar grundlegend verändert, darüber diskutierten am 16. und 17. Mai Politikwissenschaftler, Politikpraktiker, Studierende und Gäste am Campus Landau der Universität Koblenz-Landau. Anlass war die Tagung „Transparenz und Bürgerbeteiligung – neue Parameter des modernen Regierens?“ der Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW). Prof. Dr. Manuela Glaab hatte die Tagung in ihrer Funktion als Vorstandsmitglied der DVPW-Sektion vor Ort organisiert und leitete sie gemeinsam mit den Vorstandskollegen PD Dr. Stephan Bröchler (Fernuniversität in Hagen) und Prof. Dr. Helmar Schöne (Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd). Auch der Dekan des Fachbereichs 6 der Universität Koblenz-Landau, Prof. Dr. Lothar Bluhm, freute sich, dass die Sektionstagung erstmals am Campus Landau veranstaltet wurde und begrüßte zum Auftakt die Konferenzteilnehmer.

Ziel der Tagung war es, Potenziale, Restriktionen und mögliche Folgen von Bürgerbeteiligungsverfahren und Transparenzbestrebungen für das Regieren auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems Deutschlands zu untersuchen. Mit dem Verweis auf die bestehenden ambivalenten Einschätzungen über die Folgen sich öffentlich formierender Bürgerproteste und gesteigerter Transparenzforderungen verdeutlichte Prof. Dr. Manuela Glaab in ihrem Eingangsstatement noch einmal die Relevanz des Tagungsthemas. Es sei durchaus erkennbar, dass ein durch Bürgerbeteiligung gesteigerter Responsivitätsdruck die Handlungskorridore des Regierens weiter verenge. Zugleich ließen sich durch eine frühzeitige partizipative Einbindung von Anliegen und Forderungen der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse potenziell auch Legimitätsgewinne erzielen. Somit könne das Spannungsverhältnis zwischen „Wutbürgern“ und „Aktivbürgern“ als ein wichtiger Anker-

D V

P W



Herbst 2014
Nr. 151

punkt für die Analysen und Diskussionen der Tagung dienen, so Glaab.

Unter Moderation von PD Dr. Stephan Bröchler näherte sich das erste Panel der Tagung dem Thema Transparenz und Bürgerbeteiligung unter theoretisch-konzeptionellen und analytischen Gesichtspunkten. Dabei setzte sich Dr. Christoph Gohl (Weltethos-Institut, Tübingen) zunächst mit dem „Problem demokratischer Regierbarkeit“ auseinander, welches er im Input-Output-Dilemma erkannte. Die Frage, wie dieses Dilemma der komplexen Demokratietheorie aufgelöst werden könne, beantwortete er mit einer Agenda pragmatistischer Theoriebildung. Im Ergebnis plädierte Gohl nicht für ein „Mehr Demokratie wagen“, sondern für ein „Demokratie besser machen“. Mehr Demokratie müsse kein Wagnis mehr sein, wenn man Demokratie über kollektive Beteiligungs- und Problemverarbeitungsverfahren zu optimieren versuche.

Im anschließenden Vortrag stellte Prof. Dr. Friedbert W. Rüb (Humboldt Universität zu Berlin) Bürgerbeteiligung in den Kontext der Dilemmata modernen Regierens. Den Ausgangspunkt seiner Analyse über das „Regieren zwischen Bürgerbeteiligung und professioneller Politikformulierung“ bildeten Beobachtungen über gravierende Veränderungen in der Sach-, Sozial- und Zeitdimension modernen Regierens. Erhebliche Komplexitätssteigerungen, notorische Zeitknappheit und weitgehend situativ orientierte Entscheidungsinhalte kennzeichneten das Regierungshandeln der Gegenwart. Diese als Paradoxien geltende Bedingungen modernen Regierens würden nach Auffassung von Rüb durch direktdemokratische Verfahren und Bürgerbeteiligung nicht etwa gelöst, sondern letztlich verstetigt.

Prof. Dr. Susanne Pickel und Prof. Dr. Andreas Blätte (beide Universität Duisburg-Essen) bildeten mit ihrem Vortrag „Laute Bürger, taube Politiker? Auf dem Weg zur empirischen Analyse der Sprachstörung zwischen Bürgern und politischen Eliten“ den Abschluss des ersten Panels. Am Beispiel der Bundestagswahlen von 2002, 2005 und 2009 widmeten sie sich möglichen Zusammenhängen zwischen subjektiver und objektiver Responsivität. Dabei wurde diskutiert, auf welcher Datenbasis und mit welchen Analyseverfahren die empirische Untersuchung dieses Zusammenhangs zielgerichtet durchgeführt werden könne. Dazu skizzierte der Vortrag ein Forschungsprogramm, das unter Rückgriff auf eine computergestützt automatisierte Aufbereitung umfangreicher Textkörper (i. E. Plenarprotokolle des Deutschen Bundestags) einige methodische Innovationen für die Analyse des Zusammenhangs von subjektiver und objektiver

D V

P W



Herbst 2014
Nr. 151

Responsivität bereithält. Die computergestützte Verarbeitung von digital verfügbaren Plenarprotokollen erlaube es, die Salienz jener Issues, die von den Wählerinnen und Wählern in Befragungen als besonders wichtig angegeben werden, anhand des Sprachgebrauchs von Bundestagsabgeordneten in Plenardebatten des Deutschen Bundestags zu bestimmen, so Pickel und Blätte.

Das zweite, von Prof. Dr. Manuela Glaab moderierte Panel richtete den Blick auf politikpraktische Erfahrungen und aktuelle Forschungsbefunde zu Bürgerbeteiligung und Transparenz. Dabei präsentierte Dr. Michael Zschiesche (Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin) einige empirische Daten zur „Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Zulassungsverfahren“. Sein Befund: Seit 1990 werden in Deutschland immer weniger umweltrelevante Zulassungsverfahren öffentlich realisiert. Nach Zschiesches Einschätzung ist diese Entwicklung unter anderem darauf zurückzuführen, dass viele umweltrelevante Großprojekte inzwischen zu komplex seien, um eine konsistente Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen zu können.

Die zwei nachfolgenden Vorträge des Panels widmeten sich der Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz. Der Beitrag von Dr. Mathias König und Dr. Wolfgang König (beide Universität Koblenz-Landau) hatte das Thema: „Die asymmetrischen Legitimations-Wirkungen der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“. Ein zentrales Ergebnis ihrer Fallanalyse lautete, dass mit steigender Intensität der Beteiligungsmethoden das Beratungsinteresse sowie die Zufriedenheit der Bürger zunehmen. Letztlich, so das Fazit, hänge der Erfolg von Bürgerbeteiligung von deren verbindlicher Verankerung in der Kommune ab. Über den Fall der Kommunal- und Verwaltungsreform hinaus gaben Dr. Johanna Becker (Leiterin der Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung), Christoph Charlier (Leiter der Abteilung 3: Regierungsplanung) und Birger Hartnuß (Referent in der Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung) aus der Staatskanzlei in Mainz einen breiteren Einblick in Erfahrungen, Entwicklungen und Strategien der Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz. Unter dem Leitbild Bürgergesellschaft begreife die rheinland-pfälzische Landesregierung Partizipation als bürgerschaftliches Engagement, so Becker, Charlier und Hartnuß. Das Leitbild der Bürgergesellschaft präge daher auch wesentlich die Bereitschaft zur Stärkung von Bürgerbeteiligung. Ob grenzüberschreitende Teilnahmeverfahren wie das Trinationale Bürgerforum, offene Teilnahmeprozesse für Jugendliche in Form

D V

P W



Herbst 2014
Nr. 151

des Jugendforums Rheinland-Pfalz oder die Einrichtung einer Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“, Transparenz und Bürgerbeteiligung seien inzwischen längst zum Regierungsprogramm avanciert. Die Zielsetzung bestehe darin, über partizipative Entscheidungsprozesse das Vertrauen in sowie die Akzeptanz und Legitimation von Politik zu fördern, Politikergebnisse insgesamt zu optimieren und damit zu einer Vitalisierung der repräsentativen Demokratie zu gelangen.

Am zweiten Tag der Konferenz adressierte das von Prof. Dr. Helmar Schöne moderierte dritte Panel die aus Transparenz und Bürgerbeteiligung resultierenden Herausforderungen für Akteure und Institutionen des repräsentativen Systems. Dabei entwickelten Dr. Jared Sonnicksen (Technische Universität Darmstadt) und Michaela Sonnicksen (Fernuniversität in Hagen) einen gemeindepsychologischen Ansatz zur Bürgerbeteiligung, der ausgehend vom bottom-up-Prinzip einen Kreislauf aus Gemeinsinn, Partizipation und Empowerment zur Grundlage seiner theoretisch-analytischen Betrachtungen macht.

Prof. Dr. Uwe Kranenpohl (Evangelische Hochschule Nürnberg) stellte unter dem Titel „Bundesweite Volksgesetzgebung – aber richtig“ einige Überlegungen an, was bei der Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene zu berücksichtigen wäre. Im Kern plädierte Kranenpohl dabei für die Einführung moderater Hürden. So sprach er sich mit Blick auf fakultative Referenden und Volksinitiativen für eine frühzeitige Ernsthaftigkeitsprüfung aus, die zum einen über eine Unterschriftensammlung von 0,5 Prozent der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger realisiert werden solle. Zum anderen sei mit Blick auf die Verfassungssouveränität auch eine verfassungsrechtliche Prüfung der Abstimmungsinhalte im Vorhinein notwendig, so Kranenpohl.

Der Vortrag von Andreas Schäfer (Humboldt-Universität zu Berlin) befasste sich in analytisch-empirischer Perspektive mit dem Spannungsverhältnis zwischen Deliberation und Öffentlichkeit in Entscheidungsprozessen des Deutschen Bundestages. Der zentrale Befund seiner auf Basis von Leitfadeninterviews mit Abgeordneten vorgenommenen Analyse lautete: Nicht die öffentliche Arena des Parlamentsplenums, sondern die nicht-öffentlichen Arkanbereiche parlamentarischer Arbeit beförderten den deliberativen Diskurs zwischen den Abgeordneten.

Unter der Frage „Wer hat Angst vor Abgeordnetenwatch?“ untersuchte Dr. Aaron Buzogány (Freie Universität Berlin) empirisch die

D V

P W



Herbst 2014
Nr. 151

Transparenzforderungen und Responsivität im Deutschen Bundestag. Ausgehend von der Beobachtung, dass Abgeordnete auf der Onlineplattform abgeordnetenwatch.de in unterschiedlichem Umfang auf die verschiedenen Fragen der Wählerinnen und Wähler antworten, versuchte Buzogány mögliche Erklärungsfaktoren hierfür zu identifizieren. Dabei kam er zu dem Schluss, dass offenbar der Dualismus von Oppositions- und Regierungspartei eine Rolle spielt. Ob die Responsivität von Politikern auf Abgeordnetenwatch tatsächlich von der „Legislativity“ abhängt, müsse künftig weiter empirisch geprüft werden.

Zum Abschluss des dritten Panels blickte Dr. Eva Krick (Humboldt-Universität zu Berlin) auf die Partizipationspotenziale von multilateralen Expertengremien. Grundlage ihres empirischen Vergleichs verschiedener Experten- und Beratungsgremien der deutschen Bundesregierung bildete ein zweidimensionales Partizipationskonzept, das die Inklusivität und die Effektivität der Partizipation einbezieht. Die Analyse ergab einen Trade-off-Mechanismus, der darin bestehe, dass eine Steigerung der partizipativen Inklusivität von Expertengremien sich nachteilig auf deren Effektivität auswirkt. Insgesamt bleibe das Potenzial multilateraler Expertengremien institutionell ungenutzt, konstatierte Krick.

Rückblickend betrachtet leistete die Tagung eine Kartografie aktueller Frage- und Problemstellungen zum Thema Transparenz und Bürgerbeteiligung. Theoretisch-analytische Innovationen konnten aufgezeigt und methodische Neuerungen diskutiert werden. In nahezu allen Panels wurde deutlich, dass der Regierungsforschung beim Thema Bürgerbeteiligung vielfältige anwendungsorientierte Anschlussmöglichkeiten und interdisziplinäre Verknüpfungsoptionen offen stehen, wie auch der Sektionsvorstand in seinem abschließenden Resümee der Tagung betonte.

D V

P W



Herbst 2014
Nr. 151