References

Bohlin, E.; Preissl, B.; Weber, A., 2006: How Free is the Radio Spectrum? (guest editorial). In: info. The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications, information and media 2 (2006), p. 3-5

Forge, S., 2004: Is Fourth Generation Mobile Nirvana or ... Nothing? In: info 6/1 (2004), pp. 12-23; <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do?contentType=Article&contentId=873993> (download 21.4.09)

Forge, S.; Blackman, C.; Bohlin, E., 2007: The Mobile Provide. Economic Impacts of Alternative Uses of the Digital Dividend. Methodology Report; <http://www.digitaldividend.eu/> (download 21.4.09)

Horvitz, R., 2005: What is Open Spectrum? 29 June 2005; <http://www.volweb.cz/horvitz/os-info/whatis-OS.html> (download 21.4.09)

McHenry, M.; McCloskey, D.; Lane-Roberts, G., 2005: Spectrum Occupancy Measurements. Republican National Convention, New York City, New York, August 30, 2004 - September 3, 2004. Vienna, VA; <http://www.sharespectrum.com/measurements/> (download 21.4.09)

Radio Spectrum Policy Group, 2008: Draft. Aspects of a European Approach to Collective Use of Spectrum. Brussels, June 2008; http://rspg.groups.eu.int/consultations/index_en.htm (download 21.4.09)

Tonge, G.; de Vries, P., 2007: The Role of Licence-Exemption in Spectrum Reform. In: Communications & Strategies 67 (2007), pp. 85-106

Weber, A.; Wingert, B., 2006: "i-mode" in Japan: How to Explain its Development. In: Müller, J.; Preissl, B. (eds.): Governance of Communication Networks. Connecting Societies and Markets with IT. Heidelberg, New York, pp. 309-332

Weber, A.; Haas, M., 2008: European Spectrum Privatisation. Another 10 Years without Internet on Mobile Phones? Paper presented at ITS Rome

« »

Formen lokaler Bürgerbeteiligung in der Diskussion

H. Klages, C. Daramus, K. Masser: Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels. Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler Partizipation. Berlin: edition sigma, 2008 (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 32), 111 S., ISBN 978-3-8360-7232-8, € 8,90

A. Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag, 2008, 240 S., ISBN 978-3-5311-5728-3, € 39,90

Rezension von Ulrich Riehm, ITAS

Manchmal hat man den Eindruck, dass sich die Debatte über Formen der politischen Teilhabe ganz auf E-Partizipation, also die neuen Möglichkeiten der politischen Teilhabe durch das Internet fokussiert habe. Dies ist in den beiden hier anzuzeigenden Büchern ausdrücklich nicht der Fall und das ist auch gut so. Denn die Beteiligung von Bürgern am politischen Leben findet in vielfältigen Formen überwiegend außerhalb des Internets statt. Hierzu nicht nur Modelle, Reflexionen und Fallbeispiele beizutragen, sondern auch nach den Erfolgsbedingungen insbesondere lokaler Bürgerbeteiligung zu fragen, macht den Reiz der Lektüre aus. Dass bei der Vielfalt der Themen und Bedingungen der Leser kein Erfolgsrezept vorfindet, mag nicht wirklich überraschen. Die Lektüre ist trotzdem anregend.

1 Vorbild „Citizen's Panel“ in Großbritannien

Die Idee des „Bürgerpanels“ stammt aus Großbritannien und hat das am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) tätige Autorenteam fasziniert. Bürgerpanels in Großbritannien sind mehrmals jährlich stattfindende repräsentative Panelbefragungen (wiederholte Befragungen gleicher Personen), die um intensivere Methoden der Bürgerbeteiligung wie Gruppendiskussionen, Bürgerforen, Zukunftswerkstätten etc. ergänzt werden. Sie haben sich als Mittel der Evaluation und Qualitätssicherung öffentlicher

Dienstleistungen in den britischen Kommunen relativ breit etabliert. Die bisherigen Erfahrungen mit den britischen Bürgerpanels zeigen eine erstaunlich hohe Rücklaufquote von bis zu 86 Prozent (Klages et al. 2008, S. 64). Die vorliegenden Evaluationen haben aber auch eine Unzufriedenheit darüber aufgedeckt, wie die Bürger über die Befragungsergebnisse informiert und diese Ergebnisse in der lokalen Politik berücksichtigt werden (Klages et al. 2008, S. 65). Über die Erfahrungen mit der zweiten intensiveren Form der Bürgerbeteiligung wird nichts mitgeteilt. Dies ist schade, weil es nach den Erfahrungen mit dem Speyerer Konzept der Bürgerpanels in Deutschland nicht gelungen ist, diese intensiveren Formen der Bürgerbeteiligung an das Bürgerpanel anzuschließen.

2 Voraussetzungen des Speyerer Konzepts der Bürgerpanels

Das „Speyerer Konzept der Bürgerpanels“ bezieht sich auf das britische Vorbild. Seine Autoren begründen es aber auch mit einer emphatisch vorgetragenen Kritik an den herkömmlichen Formen der Bürgerbeteiligung (Klages et al. 2008, S. 29ff.), worunter u. a. Planungszellen, Bürgerausschüsse und -beiräte, Anhörungen, Bürgerversammlungen, Fokusgruppen subsumiert werden: Dies seien Formen, an denen sich immer nur wenige Bürger beteiligen könnten; sie seien nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Bürger, sondern sozial wie politisch hoch selektiv (die „üblichen Verdächtigen“); die Schwelle zur Beteiligung sei in der Regel zu hoch und schrecke ab statt zu motivieren; die Beteiligungsformen seien in der Regel nicht auf Kontinuität angelegt, erlaubten keine Identifizierung mit dieser Aufgabe und keine längerfristige politische Sozialisation einer Kultur lokalpolitischer Bürgerbeteiligung. Der Bevölkerung sei bisher die Chance einer fortwährenden, für „normale“ Menschen erreichbaren und barrierefrei zugänglichen Bürgerbeteiligung nicht wirklich angeboten worden, so die Schlussfolgerung der Autoren (Klages et al. 2008, S. 33).

Als dritte Voraussetzung des „Speyerer Konzepts“ kommt die Forschung zum bürgerschaftlichen Engagement ins Spiel. Aus einer Reihe von „surveys“ der letzten Jahre wisse man, dass die Diagnose eines gravierenden

Engagementdefizits in Deutschland nicht aufrechtzuerhalten sei. Gleichwohl sei erkennbar, dass gerade im lokalen und lokalpolitischen Bereich im Vergleich zu anderen Engagementbereichen (wie Sport, Rettungsdienste, Kultur, Kirche etc.) erhebliche Defizite festzustellen seien (Klages et al. 2008, S. 14ff.). Die Autoren akzeptieren nicht die Erklärungsversuche, die von einem mangelnden Interesse, entsprechenden Kosten-Nutzen-Kalkülen oder anderen nachfrageorientierten Faktoren ausgehen. Sie stellen vielmehr einen Mangel an adäquaten Beteiligungsmöglichkeiten ins Zentrum ihrer Überlegungen (Klages et al. 2008, S. 22ff.), womit der argumentative Bogen zu den defizitären traditionellen Formen der Bürgerbeteiligung wieder geschlossen wäre. Dieses hier nur skizzierte Argumentationsmuster umfasst gut vier Fünftel des gesamten, mit etwas über 100 Seiten übersichtlichen Buches.

3 Erfahrungen mit Bürgerpanels

Auf weniger als 20 Seiten relativ knapp gehalten sind die Erfahrungen mit dem Speyerer Konzept des Bürgerpanels, das die Projektgruppe nicht nur theoretisch entwickelt und „entdeckt“ (Klages et al. 2008, S. 84), sondern auch in fünf mittelgroßen (20.000 bis 80.000 Einwohner) Gemeinden implementiert, erprobt und wissenschaftlich begleitet hat. Dies geschah im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts. In diesen Gemeinden wurden insgesamt zwölf Befragungen durchgeführt (Klages et al. 2008, S. 78). Beteiligt waren zwischen 322 und 707 Bürger, wobei sich diese zusammensetzten aus der repräsentativen Stichprobe, einem Teil von Bürgern, die zusätzlich über die Presse für die Befragung geworben wurden, und einem letzten Teil von „Panellisten“, das sind Personen, die sich bereits an vorhergehenden Befragungen beteiligt hatten und für eine erneute Teilnahme motiviert werden konnten. Die Ausschöpfungsquote der Stichprobe betrug über alle zwölf Befragungen zwischen 32,5 und 57,0 Prozent.

Deutlich wird hier eine erste Besonderheit des „Speyerer Konzepts“. In den Befragungen beschränkt man sich nicht nur auf die repräsentative Stichprobe und führt diese Befragung auch nicht als echtes Panel wiederholter Befra-

gungen gleicher Personen durch, sondern modifiziert dieses Konzept in zweierlei Hinsicht: Für jede Befragung wird die Stichprobe neu gezogen, um das langsame „Ausbluten“ der ursprünglich Beteiligten in der Stichprobe zu verhindern und um die Anzahl der am Bürgerpanel beteiligten Personen zu erhöhen. Außerdem können Bürger teilnehmen, die nicht der Stichprobe angehören und damit nicht den Kriterien der Repräsentativität genügen. Diese Modifikation wird damit begründet, dass das Beteiligungsinstrument „offen“ sein und möglichst viele Personen involvieren solle. Auch könnten sich so „Betroffene“ eines Themas zu Wort melden. Insgesamt werden die Befragungen als Erfolg eingeschätzt. Rücklauf und freiwillige Beteiligung seien positiv zu bewerten, mehrfache Befragungen pro Jahr wären durchführbar.

Weniger erfolgreich waren die sich nach dem Konzept anschließenden intensiveren Formen der Bürgerbeteiligung in Form von Workshops, Foren und öffentlichen Veranstaltungen, die mit der Notwendigkeit einer größeren Erörterungstiefe begründet wurden (Klages et al. 2008, S. 82ff., diess. 2008, S. 93). Zu den wenigen Personen, die zu den auch öffentlich in der Presse angekündigten Veranstaltungen kamen, gehörten überwiegend Männer über 50 Jahre, die als „professionell Engagierte“ eingeschätzt wurden – eine Personengruppe, die im Buch auch des Öfteren als „die üblichen Verdächtigen“ bezeichnet wird (Klages et al. 2008, S. 83).

4 Offene Fragen

Obwohl also das Gesamtkonzept nicht völlig aufging, wird es trotzdem insgesamt als erfolgreich eingeschätzt und als fast konkurrenzloses Einstiegs- und Basisverfahren der Bürgerbeteiligung angesehen (Klages et al. 2008, S. 94). Natürlich fragt man sich als Leser, was von der Konkurrenzlosigkeit bleibt, wenn der Einstieg vielleicht klappt, aber die zum Konzept gehörende Fortführung offensichtlich mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hat wie die herkömmlichen, teilweise nicht repräsentativen und höherschwelligen, dafür aber intensiveren und dialogorientierten Verfahren.

Das Buch lässt einige weitere Fragen offen. Eine ausführlichere Diskussion hätte man

sich zum Verhältnis politischer, repräsentativer Meinungsbefragungen – die es ja seit vielen Jahrzehnten gibt – und den Bürgerbefragungen nach dem Speyerer Konzept gewünscht. Die Empirie des „Speyerer Konzepts“ wird nur sehr cursorisch dargestellt. Nirgends wird eine auch nur beispielhafte Vorstellung davon vermittelt, was in den zwölf Befragungen eigentlich abgefragt wurde. Unklar bleibt auch, was aus den Ergebnissen der Befragungen geworden ist und wie die Lokalpolitik darauf reagiert hat. Aus der Evaluation der britischen Citizens' Panels weiß man, dass die Bürger an dem als gering empfundenen „impact“ die größte Kritik übten. Nichts Genaues erfährt man über die Erfahrungen mit dem Einsatz schriftlicher, telefonischer und Online-Befragungsverfahren.

5 Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung

Der Sammelband „Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung“, von Angelika Vetter herausgegeben, entstammt einem im Rahmen des 23. DVPW-Kongresses in Münster 2006 veranstalteten Workshops des Arbeitskreises „Lokale Politikforschung“ der DVPW (Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft). Er umfasst zwölf Einzelbeiträge mit einem weiten thematischen Spektrum und vielfältigen wissenschaftlichen Zugängen zum Thema. Neben einleitenden theoretisch-konzeptionellen Beiträgen (Vetter, Geißel), findet man Beiträge aus der lokalen Wahlforschung (Vetter; Reiser et al.), Fallstudien zu mehr oder weniger erfolgreichen Bürgerbeteiligungsverfahren (Paulsen et al.; Pfenning, Benighaus; Burchardt; Bernt, Fritsche; Gohl, Wüst). Mit Bürgerbegehren beschäftigen sich die Beiträge von Mittendorf und Holtkamp und schließlich trägt Masser eine komprimierte Fassung des oben dargestellten Buches zu den „Speyerer Bürgerpanels“ bei. Im Folgenden kann nur sehr cursorisch auf einzelne Aufsätze eingegangen werden.

In ihrem einleitenden Beitrag spannt Vetter die Formen politischer (lokaler) Beteiligung weit: Wahlen, Mitarbeit in Parteien, Beteiligung an Bürgerbegehren oder Bürgerentscheiden, an Planungszellen, Mediationsverfahren oder Bürgerforen, Mitarbeit in Bürgerinitiativen, Unterschriftensammlungen, Protestaktivitäten. Nach einem allerdings auch sehr zeitgebundenen Vor-

schlag von Kaase ließen sich politische Beteiligungsformen danach unterscheiden, ob sie konventionell oder unkonventionell, verfasst oder nicht verfasst bzw. legal/legitim oder illegal/illegitim seien. Die ebenfalls von Kaase ausgerufene „partizipatorische Revolution“ der 1970er Jahre – mit einer Verstärkung der Informationsrechte der Bürger, erweiterten Anhörungsrechten an Planungsverfahren, Mitarbeit in politischen Ausschüssen als „sachverständiger Bürger oder Bürgerin“ sowie eher informellen Verfahren der Partizipation wie Planungszellen oder runden Tischen – fand in den 1990er Jahren eine anders akzentuierte Fortsetzung in den Kommunalverfassungen: Insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, also direktdemokratische Verfahren wurden auf breiter Front institutionalisiert und das Wahlrecht im Hinblick auf größere Einflussmöglichkeiten der Wähler auf die zu wählenden Kandidaten (durch Panaschieren und Kumulieren) und durch die Erweiterung der Direktwahl auf Bürgermeister und Landräte reformiert. Damit rückte die Erweiterung der verfassten Elemente der traditionell-repräsentativen Demokratie bei der Bürgerbeteiligung in den Vordergrund. Diese Wende speist sich vielleicht aus einer ähnlichen Kritik, die auch Klages et al. an den Beteiligungsverfahren der 1970er und 1980er Jahre haben: ihr Mangel an Repräsentativität und damit an Legitimität sowie Verfasstheit und Effektivität.

6 Beurteilung von Beteiligungsverfahren

Vetter hebt entsprechend bei der Beurteilung von Beteiligungsverfahren auf drei Aspekte ab: ihre Repräsentativität, ihre Präzision und ihre verfasste Einflussmöglichkeit (Vetter 2008, S. 13). Am besten erfüllten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide diese Kriterien, so Vetter weiter. Alle anderen Verfahren, hier in der Kritik ganz ähnlich wie Klages et al. (2008), erfüllten diese Kriterien weit weniger.

In Beantwortung der Leitfrage des Sammelbandes nach den Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung führt Vetter mehrere Faktoren auf (Vetter 2008, S. 19f.): Persönlichkeitsmerkmale der Beteiligten (ihre Ressourcenausstattung, politisches Interesse, Themenrelevanz, Betroffenheit, Einbindung in soziale Netze), Einstellungen und Verhalten

der politischen Eliten, Problemeigenschaften (lösbar in einem überschaubaren Zeitrahmen, Komplexität, Konflikthaltigkeit), Eigenschaften des Verfahrens (da nicht jedes Verfahren auf jedes Problem, Publikum oder Verfahrensziel passt) und schließlich gesellschaftliche Kontextfaktoren (Ortsgröße, politische Kultur, alternative Beteiligungsmöglichkeiten, Struktur der Öffentlichkeit und Medien). Die Beiträge des Sammelbandes bestätigen dieses komplexe Tableau von Erfolgsbedingungen.

Interessant an Geißels Beitrag ist ihre Bezugnahme auf die Kritiker an der partizipativen Programmatik (Vetter 2008, S. 31). Diese brächten u. a. vor, dass sich Partikularinteressen zum Nachteil der Allgemeinheit durchsetzen könnten oder dass die Effektivität politischer Entscheidungen bei der Beteiligung zu vieler „Veto-Spieler“ leide und zu politischem „Immobilismus“ führe. Um in der Klärung dieser Debatte weiterzukommen, schlägt Geißel einen Satz von Bewertungskriterien vor, die vermehrt durchzuführende empirische Evaluationen anleiten sollten. Zu diesen Kriterien gehörten (Vetter 2008, S. 34ff.) die Legitimität des Verfahrens, ihr Beitrag zu einer effektiven Leistungserbringung, zur demokratischen Qualifizierung der Bürger und zur Bildung von Sozialkapital.

Mittendorf weist auf die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern bezüglich der Ausgestaltung von kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden hin und untersucht deren Wirkung auf die Häufigkeit ihrer Nutzung. So fordere z. B. Bayern für den Erfolg eines kommunalen Bürgerentscheids eine Zustimmung von – je nach Gemeindegröße – zehn bis 20 Prozent der Wahlberechtigten, in Bremerhaven, Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt aber von 30 Prozent. Mittendorf konnte nachweisen, dass niedrigere Verfahrensanforderungen (Quoren, thematische Restriktionen) zu einer stärkeren Inanspruchnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden führen (Vetter 2008, S. 98), dass diese ausgeprägtere Nutzung aber durchaus positive Effekte für die kommunale Demokratie zeitigt.

Pfenning und Benighaus behandeln Diskursverfahren, worunter sie wissenschaftlich moderierte Aushandlungsverfahren verstehen, die eine Konsensherstellung zum Ziel hätten (Vetter 2008, S. 199). Sie stellen drei Fallstudien vor, wovon zwei thematisch bzw. instituti-

onell enge Berührungspunkte zur Technikfolgenabschätzung aufweisen (Energiezukunft Rottweil-Hausen und Mobilfunkstandort Balingen). Die Fallbeispiele zeigten den Erfolg der Diskursverfahren für komplexe technische Fragestellungen bei gestörten Vertrauensbeziehungen zwischen den Akteuren und als Mittel des Interessenausgleichs zwischen konventionellen sowie formalen und informalen Akteuren.

Deutlich skeptischer sind dagegen Bernt und Fritsche mit ihren Fallstudien zur Bürgerbeteiligung im Rahmen des „Stadtumbau Ost“, vermutlich das größte Stadtentwicklungs-, oder sollte man lieber sagen, Stadtabwicklungsprogramm in der deutschen Politik. Trotz vielfältiger und auch über längere Zeiträume etablierter Bürgerbeteiligungsverfahren werden diese als nachrangig gegenüber von den Wohnungsunternehmen zu treffenden wohnungswirtschaftlichen Grundsatzentscheidungen eingeschätzt (Vetter 2008, S. 253). Für die Autoren entsteht so der Verdacht, Beteiligung würde nach dem Bedarf der Entscheider durchgeführt, was deren Legitimationsbasis unterhöhle.

7 Bürgerbeteiligung und TA

Bürgerbeteiligung an lokaler Politik und an Verfahren der Technikfolgenabschätzung haben gewisse Überschneidungen: Thematisch z. B. bei Technikkonflikten über lokale Energiekonzepte oder bei Standortkonflikten über mobile Sendemasten, methodisch beim Einsatz von Bürgerbefragungen, Fokusgruppen, Planungszellen etc., bei denen sich ähnliche Probleme der Repräsentativität, Legitimität und Effektivität stellen. Weniger bedeutsam für die TA-Diskussion ist die Wende der 1990er Jahre in der politischen Partizipation hin zu erweiterten Wahlverfahren bzw. direkten Formen der Bürgerbeteiligung, wie sie in Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zur Geltung kommen und die im Sammelband von Vetter in verschiedenen Beiträgen behandelt und insgesamt positiv bewertet werden. Man könnte überlegen, welche Rolle ein regelmäßiges „TA-Bürgerpanel“ zu den brennenden technologiepolitischen Kontroversen im TA-internen, politischen und öffentlichen Diskurs spielen könnte. Allerdings handelt es sich dabei auch nicht um einen ganz originellen Vorschlag, wie z. B. die von der Studiengruppe

für Systemforschung bereits in den späten 1960er Jahren durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsbefragungen zu den „Prioritäten für die Forschungspolitik“, veröffentlicht von Helmut Krauch (München 1970), zeigen. Insgesamt findet der an politischer Partizipation Interessierte im Sammelband von Vetter theoretisch inspirierte und empirisch gesättigte Beiträge und bei den Speyerer Autoren um Klages ein engagiertes und bedenkenswertes Plädoyer für Bürgerpanels, das vielleicht momentan noch mehr verspricht, als es einzulösen im Stande ist.

« »

Zwischenräume in der Nachhaltigkeit

M. Behrendt, A. Biesecker, A. Ergenzinger, M. Friese, S. Hofmeister, B. Knothe, S. Kruse, T. Mölders, S. Schön, B. Scurrell, U. von Winterfeld: Blockierter Wandel? Denk- und Handlungsräume für eine nachhaltige Regionalentwicklung. München: oekom verlag 2007, 195 S., ISBN-13: 978-3-86581-038-0, € 29,80

Rezension von Linda Nierling und Oliver Parodi, ITAS

„Blockierter Wandel?“, so lautet der Titel des hier rezensierten Buches, der zugleich als Leitfrage den vorgestellten Analysen zu einer nachhaltigen Entwicklung in Ostdeutschland zugrunde liegt.¹ Der Frage, welche Hemmnisse und Handlungsblockaden einer nachhaltigen Entwicklung entgegenstehen wird gemäß des transdisziplinären Forschungsansatzes anhand eines konkreten Fallbeispiels, der Region „Mulde-Mündung“ in Sachsen-Anhalt nachgegangen mit dem Ziel, zukünftige „Denk- und Handlungsräume“ für eine nachhaltige Regionalentwicklung eröffnen zu können.

Zur Bearbeitung dieser transdisziplinären Fragestellung greifen die Autorinnen auf einen interdisziplinären Pool wissenschaftlicher Konzepte und Theorien zurück. So zeigt sich das Buch als Konglomerat oder besser als Schnitt-