

Open Government vs. Stuttgart 21

(Prof. Dr. Heinrich Reiner mann, Speyer, am 19. Oktober 2010)

1) Die plausiblen Vorschläge und Forderungen, die neuen Medien (u.a. gekennzeichnet durch verschiedene Ansätze im Web 2.0, aber auch und nicht zuletzt durch deren Verbindung mit Fernsehen und Mobilfunk) entschlossen für mehr Transparenz, Partizipation und Kollaboration beim Handeln von Staat und Verwaltung zu nutzen (so *Jörn von Lucke* überzeugend in seinem Vortrag in der Tagung „Verwaltungsmodernisierung - Bilanz und Perspektiven“ am 13. Oktober 2010 in der DHV Speyer), kontrastieren zurzeit offensichtlich mit dem **Phänomen** „Widerstand gegen das Großbauvorhaben Stuttgart 21.“ Die zuständigen Beteiligten (Behörden des Bundes, des Landes, der Region, der Stadt, die Deutsche Bahn, verschiedene Gerichte etc.) sowie die Befürworter berufen sich auf die jahrelange plan- und ordnungsmäßige Vorbereitung des Vorhabens, die Gegner halten dem eine krasse Missachtung des Bürgerwillens sowie gravierende Planungsfehler entgegen. Wie kann man sich dieses Phänomen erklären, und hätte Open Government in dieser unserer heutigen (und erst recht zukünftigen) Medienwelt wirklich eine Chance? Wie kann Open Government unter diesen modernen Umständen überhaupt einen Nutzen entfalten? Würde mehr Offenheit der Verwaltung zu Blockaden sinnvoller Vorhaben der öffentlichen Hand missbraucht?

2) Eine **Erklärung** des Phänomens kann an der deutschen Verwaltungskultur ansetzen, wie sie durch parlamentarische und Parteiendemokratie in Verbindung mit dem Weberschen Bürokratieansatz zu charakterisieren ist. Im Vordergrund stehen Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit öffentlicher Entscheidungen. Sie sollen sowohl den Primat der Politik sichern (die Verwaltung tut genau das, was die Politik vorgibt), als auch für eine plangemäße und objektiv-neutrale Umsetzung von Recht und Gesetz sowie der beschlossenen Programme sorgen. Eine nicht-offensichtliche Grundannahme ist dabei eine gewisse Stabilität und Voraussehbarkeit der Umwelt; denn dann braucht man sich nach einer sorgfältigen Entscheidungsfindung um die (weiter)laufende Gewinnung von Informationen und um die Kommunikation nicht sonderlich zu kümmern. Die deutsche Verwaltungskultur spiegelt damit die Grundauffassung, dass es in allererster Linie darum ginge, die legale Beherrschung eines Behördenapparats durch ein politisches Repräsentationssystem zu gewährleisten, das die normativen und programmatischen Vorgaben erarbeitet, und dass sich deren originalgetreue und professionelle Umsetzung, die Gleichmäßigkeit des Vollzugs und die Nachprüfbarkeit am besten mit systematisiertem und formalisiertem Recht sowie mit einem bürokratischen Verwaltungsstab erreichen lässt.

Bei der politischen Willensbildung stellen zunächst einmal die Parteien die Hauptakteure. In ihren Gremien werden die Programme vorbereitet. Die Öffentlichkeit spielt nur eine untergeordnete Rolle. Im Parlament beherrschen die Ausschüsse mit ihren Fachleuten, unterstützt von den Experten in den Ministerien, das Verfahren. Auch dieser Teil spielt sich in der Regel nicht im Lichte der Öffentlichkeit ab; volle Abgeordnetenränge und Medieninteresse gibt es nur bei herausragenden Themen. Bei der Umsetzung beschlossener Gesetze, Programme und Vorhaben geht es genauso weiter: Das Wort haben die Fachleute, und sie machen in aller Regel ihre Sache auch gut. Man kann der deutschen Verwaltung ja schlechte Qualität kaum vorwerfen, vor allem wenn man sie mit dem öffentlichen Sektor in anderen Ländern vergleicht.

Es fällt aber an dieser deutschen Verwaltungskultur schon eine gewisse Introvertierung auf. Bestätigt wurde dieser Eindruck z.B. in den langen und zähen Auseinandersetzungen über die New Public Management-Bewegung der 90er Jahre – einer Verwaltungsauffassung, welche letztlich die Austauschbeziehungen der Behörden mit den Abnehmern ihrer Leistungen strenger in den Fokus nehmen und verbessern will. Hierzulande geriet aber schon die terminologische Frage, wie viel Raum die Bürger als „Rechtsobjekte“ überhaupt einer Auffassung von den Bürgern als „Kunden“ ließe, zum Hauptthema, weniger die angestrebte Adressatenorientierung selbst. Andere Länder, die traditionell eine Kultur der Bürgermitregierung (durch Bürgerinitiativen, Bürgerentscheide etc.) haben, unterscheiden sich davon in der Art des Vorgehens doch deutlich, etwa indem sie die Öffentlichkeit frühzeitig einschalten und beteiligen. So hat etwa die Schweiz bereits die Grundentscheidung über den Bau des Gotthardt-Basistunnels (in diesen Tagen ist der Durchstich gefeiert worden) durch eine Volksabstimmung treffen lassen; Widerstandsbewegungen sind dann schon deshalb weniger wahrscheinlich.

Die deutsche Verwaltung ist von ihrer fachlich-rechtlichen Qualität so überzeugt, dass sie sich wundert, wenn beim Vollzug von Plänen die Öffentlichkeit in Teilen nicht mehr mitmacht. Aber diese Teile haben seit einigen Jahren (und in der Zukunft noch mehr) die Möglichkeit, sich mithilfe neuer Medien erstens schnell und wirksam zu organisieren, sich selbst gut zu informieren und über spektakuläre, oft per Medien wie Youtube verbreitete Aktionen das Interesse des Fernsehens auf sich zu lenken. Deren auf Proteste gern eingehende, weil Einschaltquoten erhöhende Sendungen befeuern dann wiederum die Protestbewegungen. Da hilft eben der Hinweis der Behörden und der Vorhabenbefürworter, doch fachlich-rechtlich alles richtig gemacht zu haben, nicht weiter. Die Sache ist verfahren. Man schließt Kompromisse, von denen man (wenn vorher fachlich-rechtlich gut gearbeitet wurde) allerdings nicht annehmen kann, dass sie das Vorhaben verbessern.

3) Für die **Gestaltung** des Handelns von Staat und Verwaltung folgt daraus, dass sich die deutsche Verwaltungskultur viel stärker in Richtung auf die neuen Medien sowie auf die lauter vorgetragenen Wünsche nach Mitwirkung weiterentwickeln muss. Sowohl bei der Entscheidungsvorbereitung als auch beim Entscheidungsvollzug muss eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung der Betroffenen Platz greifen. Man kann einfach nicht voraussetzen, dass, um wieder das Beispiel Stuttgart 21 aufzugreifen, jeder weiß, dass gerade aus Wasserschutzgründen (Grundwasser/Trennungsschicht/Mineralwasser) minutiöse Pläne von Fachleuten ausgearbeitet wurden, deren Umsetzung dann allerdings das Fällen von Platanen erfordert, weil an deren Stelle eine Grundwasseraufbereitungsanlage entstehen muss. Der Widerstand entzündet sich an den im Fernsehen spektakulär zu Boden krachenden Platanen, einem allerdings aus dem Zusammenhang gerissenen Einzelatbestand, der von den Planern auch sehr wohl bedacht worden war. Hier wird die Notwendigkeit einer professionellen Begleitung des Entscheidungsvollzugs mit Bürgerinformation, -aufklärung und -beteiligung deutlich. So wie man Autos heute für ihren gesamten Lebenszyklus entwickelt, also einschließlich ihres am Ende nötigen Recycling, müssen auch Gesetze, Programme und Projekte einschließlich ihrer Anwendung, Umsetzung und Nutzung durchgeplant werden, und zwar mit expliziten Schritten der Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung sowie mit Freiräumen im Detail für die oft entstehenden Anpassungsnotwendigkeiten besonders während langer Lebenszyklen. Die neuen Medien bieten sich, richtig durch Staat und Verwaltung eingesetzt, für diese begleitende Öffentlichkeitsarbeit geradezu an. Ein so verstandenes Open Government hat seine Berechtigung, auch man dadurch nicht alle Proteste widerlegen kann und Mehrheitsentscheidungen nötig bleiben. Es besteht jedenfalls kein Zweifel daran, dass die

Bürger sich der neuen Medien für Selbstorganisation, Information und Kommunikation effektiv bedienen. Dahinter dürfen Staat und Verwaltung nicht zurück bleiben.