

Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen

Vortrag auf der Tagung „Lokale Politik und Bürgergesellschaft“ des AK Lokale Politikforschung am 16.3.01 in Heppenheim

Einleitung

Auf dieser Tagung, aber nicht nur hier, lässt sich unschwer erkennen, dass man sich dem Themenfeld der Bürgergesellschaft auf unterschiedlichen Wegen annähern kann. Dies betrifft nicht nur die verschiedenen Blickwinkel zwischen Soziologie und Politikwissenschaft, sondern auch die Blickwinkel in der jeweiligen Wissenschaft. So ist in der Politikwissenschaft ein Zugang möglich z.B. über die Diskussionen zur Zivilgesellschaft und zum Kommunitarismus, über die Bürgerbeteiligungs- und Demokratieforschung oder über die Verwaltungsforschung, wenn über die Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftlichem Engagement nachgedacht wird. Ich möchte nun, bevor ich auf das eigentliche Thema des Vortrages zu sprechen komme, und ausführe, was ich unter kooperativer Demokratie verstehe, und welches die Potenziale und Grenzen sind, kurz den Analysezusammenhang skizzieren, in welchem ich die kooperative Demokratie verorte. Der von mir gewählte Zugang lässt sich vielleicht am besten mit *policyorientiert* beschreiben.

Aus der Sicht der Policy-Forschung sind Akteursstrategien und institutionelle Arrangements zentrale Analysekatoren. In dieser Sichtweise geht es bei der Betrachtung von Bürgergesellschaft und lokaler Politik, die sich hier in dem neuen Leitbild der Bürgerkommune fokussiert, vor allem um die Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung, also um kommunale Entscheidungsprozesse und -strukturen. Die Thematisierung kommunaler Entscheidungsprozesse hat in der lokalen Politikforschung in Deutschland eine große Tradition und war in der Regel verbunden mit Diskussionen um die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Kommunalverfassungen oder damit in Zusammenhang stehender Modelle politischer Verwaltungsführung. Ich möchte nun vorschlagen, dass die lokale Politikforschung bei der Thematisierung lokaler Entscheidungsprozesse und -strukturen stärker die Analysen der Regierungslehre und der Politikfeldanalyse berücksichtigt und auf die lokale Ebene bezieht.¹ Dabei interessieren

¹ Ein Grund, warum die „local governance“ Forschung z.B. in Großbritannien mit der Regierungslehre und Regierungsforschung eng verbunden ist, in Deutschland die lokale Ebene in diesem Diskurs aber noch weitgehend ausgeklammert wird, liegt in der in Deutschland sehr ausgeprägten Vorstellung des Dualismus zwischen Staat und Gemeinde. Kommunale Selbstverwaltung galt lange Zeit als relativ "unpolitisches" Gebilde. Zu erinnern ist an die Auffassung Theodor Eschenburgs, dass es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt gebe, dass also Detaillösungen in der Regel unpolitisch sind. Hier wirkt die deutsche Selbstverwaltungstradition nach, in der kommunale Selbstverwaltung als quasi unpolitisches gemeinnütziges lokales Handeln, als mittelbare vom Staat verliehene und beaufsichtigte Selbstverwaltungskompetenz, als ein Teilbereich der Gesellschaft aufgefasst wurde. Spätestens seit dem Vormärz existiert

insbesondere die Zusammenhänge zwischen mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Arrangements.²

1 *Kooperative Demokratie als verhandlungsdemokratisches Element*

In politischen Systemen koexistieren in der Realität mehrere Konfliktregelungsverfahren (Lehmbruch 1998). Dazu zählen die Mehrheitsregel, das Aushandeln und die Hierarchie. Die Betriebsweise eines politischen Systems hängt von der Konfiguration seiner Teile ab. In der Regel hat man es immer mit Mischformen zu tun, von denen die wichtigste die Verbindung zwischen mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Elementen ist. Demokratie ist damit ein komplexes Arrangement verbundener Arenen, von denen jede auf ihre Weise zur Legitimation von Politik beiträgt (Benz 1998b). Weder Konkurrenz- noch Konkordanzdemokratien sind aus der Sicht der komplexen Demokratietheorie prinzipiell überlegen. Jede Entscheidungsform hat ihre spezifischen Vor- und Nachteile (vgl. Scharpf 1993, Benz 1998b; Schmidt 2000).

Mehrheitsdemokratien sind stabiler, transparenter und innovationfähiger. Es gibt weniger Vetospieler und häufiger Richtungswechsel. Entscheidungsprozesse sind hier in der Regel Nullsummenspiele, d.h. entweder man gewinnt alles oder man verliert alles. Allerdings darf die Mehrheitsregel nicht zu einer auf Dauer verfestigten Mehrheits-Minderheitskonstellation führen. Zudem gibt es einen immanenten Widerspruch zwischen Gemeinwohlorientierung und konkurrenzorientiertem Verhalten. Die Grenzen liegen hier aber weniger auf der input Seite, da eine wirksame Interessenvermittlung, die den Prinzipien der Gleichheit, Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit entspricht, grundsätzlich realisierbar ist. Defizite ergeben sich vor allem auf der output Seite durch die Komplexität gesellschaftlicher Probleme, die Entgrenzung von Politik und das Versagen hierarchischer Steuerung, alles Tendenzen gesellschaftlicher Differenzierung. Dies bringt die Notwendigkeit der Kooperation zwischen staatlichen Stellen, Adressaten und Betroffenen, und die Notwendigkeit der Verhandlungen über staatliche Regulierung und Verteilung von Gütern und Leistungen mit sich.

jedoch auch die Vorstellung, dass kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck einer demokratisch verfassten Gemeindefreiheit, als autonomes politisches Gebilde, als ein Teilbereich des Staates anzusehen sei. Hier wird nun davon ausgegangen, dass (historisch gesehen schon seit ca. 1870, vgl. Bogumil 2000, S. 37ff.) die These des Wesenunterschiedes zwischen kommunalen und staatlichen Ebenen nicht aufrechterhalten werden kann. Mit der Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts und der *Einführung des allgemeinen und gleichen Verhältniswahlrechtes* erfolgt ein weiterer tiefer Einschnitt. Der Status der Kommunen als politisch autonomes Gebilde wird gestärkt und das Vordringen der Parteien in die kommunale Selbstverwaltung geebnet. Dennoch gelingt es nicht, weder in der Weimarer Republik noch in der Bundesrepublik, die Gemeinden zu einem dritten gleichberechtigten Grundfaktor der politischen Ordnung neben Staat und Ländern zu machen. Rechtlich und auch im Bewusstsein vieler Menschen besteht die Vorstellung des Dualismus zwischen Staat und Gemeinde weiter fort, der auch nicht unbeträchtliche Teile der kommunalwissenschaftlichen Forschung umfasst.

² Die hier vertretene Auffassung ist, dass auf anderen Ebenen gewonnene Erkenntnisse im Prinzip auch für kommunale Entscheidungssysteme gelten, auch wenn sich die Ausprägungen der einzelnen Elemente natürlich von denen bundesstaatlichen Systeme unterscheiden und es immer auf das spezifische Zusammenwirken und die Anwendung der jeweiligen Regelungen ankommt.

Hier liegt die Stärke verhandlungsdemokratischer Elemente. Konkordanzdemokratien ermöglichen eine bessere Einbindung von Opponenten und den Zusammenhalt tief gespaltener Gesellschaftssysteme. Korporatistische Arrangements bringen Vorteile bei der Bündelung von Interessen, der Zusammenführung von Ressourcen und Informationen, führen zu besserer Abstimmung und erhöhen letztlich die Effektivität der politischen Maßnahmen. Verhandlungen beruhen darauf, dass alle mit dem Kompromiss etwas dazu gewinnen, also Positivsummenspiele vorherrschen. Allerdings sind bei verhandlungsdemokratischen Elementen in der Regel längere Entscheidungswege zu beobachten und sie sind intransparenter. Damit sind vor allem Abstriche an der inputseitigen Qualität der Demokratie zu machen. Kooperation hängt von Voraussetzungen ab, die die Prinzipien der Gleichheit der Einflusschancen, der Öffentlichkeit und der Kontrollierbarkeit verantwortlicher Repräsentanten verletzen. Legitimation wird vor allem durch Effektivität gesichert.

Verhandlungen beinhalten immer eine Mischung aus bargaining oder Tausch, also dem strategischem Einsatz von Drohungen und Taktiken mit dem Ziel, einen möglichst hohen Gewinn zu realisieren, aber dennoch zu einer wechselseitigen Befriedigung von unterschiedlichen Interessen zu kommen, und arguing oder Kooperation, also dem Austausch allgemein akzeptierter Argumente und der Verdeutlichung gemeinsamer Interessen (Benz 1998b, Czada 2000). Czada macht nun bezüglich verhandlungsdemokratischer³ Elemente darauf aufmerksam, dass die drei wesentlichen Elemente - parteipolitische Konkordanz, neokorporatistische Politikeinbindung und das Vorhandensein von institutionellen Vetostrukturen (z.B. Politikverflechtung)⁴ - unterschiedliche politische Handlungslogiken entwickeln (Czada 2000). Sie begrenzen zwar alle das Mehrheitsprinzip, aber die jeweiligen Verhandlungszwänge haben unterschiedliche Herkünfte und verschiedenartige Voraussetzungen und Wirkungen. Bei den ersten beiden geht es um die Organisation von Konsens im Schatten des Mehrheitsprinzips und bei letzterem um die Wirkung formaler Vetopositionen.⁵ Beim Vorhandensein von institutionellen Vetopositionen ist der Anteil

³ Verhandlungsdemokratie kann in Anlehnung an Lehmbruch als Kennzeichnung von politischen Systemen, „die zwar in begrenztem Maße mit Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip arbeiten, in denen dies aber an Bedeutung zurücktritt gegenüber der Entscheidungsfindung durch ‚bargaining‘ (Lehmbruch 1976, S. 14f.) verstanden werden.

⁴ Die drei Elemente sind jeweils eigenständige Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, die sich gelegentlich wechselseitig negativ beeinträchtigen. Betrachtet man die Interaktionseffekte dieser Spielarten von Verhandlungsdemokratie in verschiedenen politischen Systemen, so wird deutlich, dass nicht eine abstrakte Verhandlungslogik den politischen Prozess steuert, sondern Konfigurationen der Verhandlungsdemokratie, die die drei Elemente in unterschiedlicher Mischung aufweisen und sich deshalb unterschiedlich auf den Prozess und die Ergebnisse auswirken. Auch wenn sie alle in Richtung von Verhandlungsarrangements weisen, sind sie nicht beliebig kombinierbar. So kann eine von zahlreichen Vetospielern gezähmte Regierung kaum als Garant korporatistischer Arrangements und Tauschpolitiken auftreten. Korporatismus erfordert eine handlungsfähige Regierung. Parteipolitische Konkordanz ist daher die Schlüsselstelle und Achillesferse der Verhandlungsdemokratie, da große Koalitionen am ehesten geeignet sind, Vetopositionen zu überwinden (ebd.).

⁵ Ein anderer Vorschlag zur Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Wirkungen verhandlungsdemokratischer Elemente findet sich bei Kaiser (1998), der zwischen verschiedenen Vetopunkten (der Konkordanz, der Delegation, der Expertise und der Legisla-

des bargainings höher und der Anteil der Kooperation geringer als bei den ersten beiden verhandlungsdemokratischen Elementen, da hier länger und härter gedroht werden kann.

Auf lokaler Ebene, so möchte ich nun argumentieren, kommt es in den 90er Jahren zu einem *Neuarrangement zwischen wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischen* Formelementen. Insbesondere in den Ländern der norddeutschen Ratsverfassung, aber auch insgesamt in den Mittel- und Großstädten, haben sich faktisch seit den 70er Jahren Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen sind, herausgebildet. Diese sind vor allem durch eine starke Parteipolitisierung⁶ gekennzeichnet und geraten nun durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elementen unter Druck. Sowohl die direktdemokratischen Elemente der Direktwahl des Bürgermeisters und des Referendums⁷ als auch der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie sehe ich als verhandlungsdemokratische Elemente. Allerdings ist in Anlehnung an die oben skizzierte Argumentation Czadas, dass es verschiedene Dimensionen der Verhandlungsdemokratie gibt, darauf hinzuweisen, dass die direktdemokratischen und die kooperativen Formen kommunaler Demokratie unterschiedliche politische Handlungslogiken entwickeln. Die direktdemokratischen Elemente entfalten Verhandlungszwänge durch die Wirkung formaler Vetopositionen. Sie begrenzen das Mehrheitsprinzip, da durch sie institutionelle Vetopositionen geschaffen werden. Kooperative Bürgerbeteiligungsverfahren können dagegen eher dem Bereich der Organisation von Konsens im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips zugerechnet werden. Nach dieser Einordnung kooperativer Demokratieformen als verhandlungsdemokratisches Element möchte ich nun näher ausführen, worum es sich bei der kooperativen Demokratie überhaupt handelt.

2 Formen kooperativer Demokratie

Der moderne Staat erfüllt seine Aufgaben nicht ausschließlich in einseitig-hoheitlicher Tätigkeit und in hierarchischen Steuerungsstrukturen. Weder diese Tatsache, noch ihre Erkenntnis ist neu. Neu scheint allerdings zu sein, dass kooperative Handlungsformen an Bedeutung gewonnen haben. Betrachtet man Bürgerbeteiligungsformen, so zeigt sich, dass den seit Mitte der 60er Jahre entstehenden Informations- und Anhörungsrechten im Verfahrensrechtsschutz in den 70er Jahren gesetzliche Anhörungs- und Beratungsrechte einer breiten Öffentlichkeit in der Stadtplanung folgen. In den 80er Jahren geht es vor allem um die aufsuchende und aktivierende Beteiligung spezifischer Zielgruppen, die gezielt angesprochen und motiviert werden. Das Beteiligungsverständnis geht hier schon

tive) unterscheidet, die als institutionell angelegte Anreizstrukturen das Verhalten der politischen Akteure beeinflussen.

⁶ Das Ausmaß der Parteipolitisierung steigt (in dieser Rangfolge) mit der Gemeindegröße, in der norddeutscher Ratsverfassung, bei steigendem Problemdruck bzw. Konfliktpotential in wichtigen Politikfeldern, aufgrund eines parlamentarischen Selbstverständnisses jüngerer Ratsmitglieder sowie durch den Einzug der GRÜNEN in die Kommunalvertretung (Bogumil 2000, S. 102).

⁷ Nur in Baden-Württemberg gab es diese beiden Elemente schon.

über Information, Anhören und Beratung hinaus. In der 90er Jahren kommt dann der Kooperation eine wesentliche Bedeutung zu.⁸

Die neuen nicht gesetzlich vorgeschriebenen⁹, sondern freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperativen Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändebeiträge an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung möchte ich als Formen **kooperativer Demokratie** bezeichnen (vgl. Bogumil 2000, S. 221). Diese Verfahren richten sich auf kommunaler Ebene sowohl an einzelne Bürger als auch an Vereine, Initiativen und Verbände. Hierzu gehören neben den traditionellen Formen korporatistischer Verbändebeiträge,¹⁰ vor allem Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische, Gemeinwesenarbeit, Planungszellen, Ordnungspartnerschaften, Bürgerhaushalte, Arbeitsmarkt-, Pflege- oder Stadtteilkonferenzen, Lokale Agendaprozesse sowie der gesamte Bereich des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne der Mitgestaltung an der Dienstleistungsproduktion.

Kooperative Formen der Demokratie umfassen vor allem den Bereich, in dem die Bürger verstärkt aktiv sind. Kooperative Demokratie beinhaltet damit sowohl die Mitgestaltung der Bürger an der Dienstleistungsproduktion als auch Formen der Mitentscheidung an Planungs- und Entscheidungsprozessen.¹¹ Überblicksartig ergibt sich folgendes Bild:

8 Interessant ist bezüglich des Vordringens kooperativer Verfahren die These Selles, der die Entwicklung von Bürgerbeteiligung anhand eines Schichtenmodells beschreibt, in dem die einzelnen Schichten sich nicht ablösen, sondern als Weiterentwicklung die jeweils nächste die vorherige voraussetzt und ergänzt (vgl. Selle 1996).

9 Zu den gesetzlich garantierten Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten gehören die Beteiligung im Zusammenhang mit Sachgesetzen (Städtebauförderungs-, Bundesbau-, Abfallbeseitigungs-, Naturschutz-, Umweltinformationsgesetz), die Beteiligung im Rahmen der Beschleunigungsgesetze im Zusammenhang mit dem Aufbau Ost sowie die Beteiligung aufgrund von Regelungen der jeweiligen GOen. Zu letzterem gehören die sachkundigen Bürger oder Einwohner (für ausländische Mitbürger in NRW), die Stadt- und Ortsteilvertretungen, Beiräte, Bürger- und Einwohnerfragestunden in den Gemeinderatssitzungen, Bürger- und Einwohneranträge (vgl. im Detail Roth 1997).

10 Lokalen Korporatismus findet man vor allem in Bereichen der Jugendhilfe, der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie begrenzt im Bereich der Wirtschaftsförderung (Heinze/Voelzkow 1998). Sie weisen die gleichen „Vorzüge“ auf, die korporatistischen Arrangements auch auf anderen Feldern zugeschrieben werden. Durch die Beteiligung von Interessenorganisationen an der Entscheidungsfindung wird versucht, dass die Verbände die heterogenen Interessen ihrer Mitglieder bündeln und zugleich Verantwortung für die Durchsetzung der getroffenen Vereinbarungen übernehmen. Dies soll zu einer Zusammenführung von Ressourcen und Informationen, besserer Abstimmung und letztlich höherer Effektivität der Maßnahmen führen.

11 Hier wird davon ausgegangen, dass die Beziehungen zwischen Kommune und Bürger vielfältig sind und sich idealtypisch drei Rollen des Bürgers in der Kommune unterscheiden lassen (vgl. Bogumil 1999): der Bürger als politischer Auftraggeber, der Bürger als Adressat (Kunde, Klient, Untertan) der Leistungserstellung sowie der Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens, als Koproduzent bei der Leistungserstellung.

	Auftraggeberrolle	Mitgestalterrolle
Formen	Kooperative Planungsobjekte und Koplanungen durch: Bürgerforen Planungszellen Mediationsverfahren Lokale Agenda Beiräte u.ä.	Mitgestaltung der Dienstleistungsproduktion durch: Selbstverwaltung Selbstorganisation und Selbsthilfe Förderung individuellen Engagements
Ziele	Verfahrensbeschleunigung besseres Steuerungswissen Abbau von Entscheidungsblockaden höhere Akzeptanz	Förderung der Selbststeuerung Haushaltskonsolidierung durch Einbringung eigener Ressourcen höhere Akzeptanz
Zeitpunkt der Partizipation	Planungsphase	Überwiegend Implementationsphase
Theoretische Konzeption	Verhandlungsdemokratie	Kommunitarismus

Abbildung 1: Formen kooperativer Demokratie

Im Bereich der **Auftraggeberfunktion** geht es um dialogisch orientierte Formen der Bürgerbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen. Hierzu zählen **punktueller** kooperative Planungsobjekte und Koplanungen (vgl. Holtkamp 2000, S. 86ff.)

- durch Bürgerforen (Zukunftswerkstätten, Zukunftskonferenzen, Szenario-Workshops, Fishbowlverfahren), bei denen sich die Bürger von sich aus zur Teilnahme melden;
- durch Planungszellen, bei denen ca. 15 bis 30 Bürger per Zufallsstichprobe ausgewählt werden, die von ihren sonstigen Verpflichtungen befreit sind und für den Verlust von Frei- und Arbeitszeit entschädigt werden;
- durch Mediationsverfahren, bei denen ein unparteiischer Mediator versucht, verschiedene Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und im Rahmen eines Diskussionsprozesses zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen¹² sowie
- im Rahmen von Lokalen Agendaprozessen, in denen verschiedenen kooperative Beteiligungsformen eingesetzt werden.

Zu den **dauerhaften** kooperativen Formen im Bereich der Auftraggeberrolle gehören Beiräte wie die Jugendgemeinderäte oder Seniorenbeiräte, Vertreter von gesamtstädtischen Interessenorganisationen in Fachausschüssen (Stadtsporthund, Stadtjugendring) sowie die Verbändebeteiligung durch Pflegekonferenzen oder kriminalpräventive Räte. Da die verschiedenen kooperativen Verfahren ihre jeweils eigenen Stärken und Schwächen haben, werden sie mitunter auch miteinander kombiniert, z.B. im „Mehrstufigen

¹² Während Planungszellen zwischen 1975 und 1996 nur 15mal bei kommunalen Planungsvorhaben in Deutschland eingesetzt wurden, fanden allein in den 90er Jahren bereits ca. 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben im Umweltbereich statt.

Dialogischen Verfahren“ (Gessenharter 1996) oder im kooperativen Diskurs (Renn u.a. 1999).

Inhaltlich beziehen sich die aufgeführten Verfahren u.a. auf Wohnprojekte für altersgerechtes Wohnen, die unter Mitwirkung der Betroffenen konzipiert werden, die Hinzuziehung von Gewerbetreibenden bei der Attraktivitätssteigerung von Stadtteilzentren, die an einem attraktiveren Umfeld und guten Parkmöglichkeiten interessiert sind,¹³ die Beteiligung der Bürger schon an der Planung von Spielplätzen, die Einbeziehung von Bürgern in Prozesse der Stadtteilerneuerung oder Verkehrsplanung und die vor allem auf die Umweltpolitik ausgerichteten Initiativen im Bereich der Lokalen Agenda.

Unterschieden werden kann im Bereich der **Mitgestaltungsrolle** zwischen folgenden Formen:

- Selbstverwaltung (Clubhäuser, Schwimmbäder, Sport- und Freizeitanlagen, Senioreneinrichtungen, Sport- und Kulturveranstaltungen);
- Selbstorganisation und Selbsthilfe von Vereinen und Initiativen (Selbsthilfegruppen in den Bereichen Gesundheit, Drogenabhängigkeit, Behinderung, Arbeitslosigkeit; Initiativen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität im Bereich Spielanlagen, Sauberkeit, örtliche Sicherheit, Kultur u.a., Durchführung von Sanierungsarbeiten in Schulen und Kindergärten) sowie
- Förderung individuellen Engagements (Tauschbörsen nichtmarktlicher Dienstleistungen; Freiwilligenzentren; Spielplatzpatenschaften, Übernahme von Straßen- und Grünflächenpflegemaßnahmen).

Insgesamt gibt es also vielfältige Formen kooperativer Demokratie auf kommunaler Ebene und es besteht der Eindruck, dass diese von den Kommunalverwaltungen zunehmend angewendet werden, auch wenn es hier keine eindeutigen empirischen Beweise gibt (vgl. Banner 1999; Naschold/Oppen/Wegener 1998; Holtkamp 2000; Bogumil/Vogel 1999). Zumindest beschäftigen sich sowohl die KGSt mit ihrem Arbeitsvorhaben „Aktive Bürger“, die Bertelsmann-Stiftung mit ihren Projekten „Bürgerorientierte Kommune“ sowie dem Netzwerk „Civitas“ als auch das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ mit einem spezifischen Netzwerkknoten im Bereich der Bürgerkommune intensiv mit dieser Problematik.¹⁴ Nach Banner handelt es sich hier nicht um eine Modeerscheinung, sondern um

¹³ In NRW gibt es 1999 53 Kommunen mit kooperativen Stadtmarketingprojekten nicht zuletzt aufgrund einer Landesförderung. Das ist fast jede achte Kommune in NRW. Die Landesförderung ist hier als Anlaufhilfe für kooperative Stadtmarketingarbeitskreise gedacht und bindet die Förderung an die Einrichtung von Bürgerforen.

¹⁴ Zumindest für diese Organisationen spielt dabei der von Frieder Naschold immer wieder forcierte Blick auf die Modernisierungserfahrungen fortgeschrittener ausländischer Kommunen eine wichtige Rolle. Bezüglich weitgehender Bürgerbeteiligungsstrategien wird vor allem auf die finnische Stadt Hämeenlinna hingewiesen (vgl. hierzu ausführlich Oppen 1999). In ihrer „Charter of Democracy“ verpflichtet sich die Stadt Hämeenlinna, die Koplplanung und Mitwirkung auf alle Politikbereiche auszudehnen, gemeinsam mit den Bürgern kontinuierlich nach Verbesserungen und neuen bereichsübergreifenden Problemlösungen zu suchen, die Zugänglichkeit zu, Wahlmöglichkeit zwischen und Transparenz aller Leistungsangebote zu verbessern sowie die Leistungsfähigkeit und Servicefreundlichkeit der Verwaltung laufend zu messen und mit anderen Anbietern zu vergleichen.

ein **Grundanliegen** (Banner 1999, S. 160). Ich glaube, dass beides nicht ganz stimmt. Wesentliche Ursache für ihr Vordringen kooperativer Demokratieelemente ist aus meiner Sicht das **gleichzeitige Auftreten von Finanzierungs-, Steuerungs- und Legitimationsproblemen**. Setzen die alten Konzepte der Bürgerbeteiligung vor allem auf die Stärkung der Legitimation kommunalen Handelns, so zielen die neuen kooperativen Demokratieformen auch auf die Verbesserung der Effektivität und Effizienz kommunalen Handelns. Bezüglich des Tempos und der Breite der Umsetzung kooperationsdemokratischer Verfahren ist in der kommunalen Praxis jedoch eine erhebliche Varianz zu beobachten. Der Umsetzungsgrad hängt, typisch für freiwillige Verfahren, stark von örtlichen Faktoren ab, wie der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung, des Bürgermeisters und des Rates, dem Vorhandensein akuter Kooperationsanforderungen seitens der Bürger oder der Begleitung durch die örtlichen Medien. Auch die Größe der Gemeinde spielt eine wichtige Rolle (vgl. Kunz/Gabriel 2000).

3 *Potenziale und Grenzen kooperativer Demokratie – fünf Thesen*

(1) Staatliche Tätigkeit am Ende des 20. Jahrhunderts ist durch eine Verbindung kooperativer mit hoheitlich-hierarchischen Handlungsformen gekennzeichnet. Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung sowie Verhandlungen sind meist keine Alternativen, sondern sich ergänzende Modi der Aufgabenerfüllung. Oft findet Kooperation im „Schatten der Hierarchie und des Mehrheitsprinzips“ statt. Sie dient der Überwindung von Interessenkonflikten. Wenn staatliche Stellen nicht mehr einseitig entscheiden, sondern einen Konsens mit Adressaten und Betroffenen der Entscheidungen suchen, sich notwendige Informationen sichern und Widerstände reduzieren, kann der Vollzug öffentlicher Aufgaben besser gewährleistet werden. Kooperation kann also dazu führen, dass Aufgaben effektiver erfüllt werden und möglicherweise auch Legitimation und Akzeptanz staatlichen Handelns verbessern. Allerdings ist dies nur unter bestimmten Bedingungen der Fall.¹⁵ Kooperation ist also **kein Allheilmittel**.

(2) Internationale Erfahrungen zeigen, dass der Ausbau kooperativer Demokratieformen institutionelle, organisatorische und kulturelle Veränderungen erfordert (Oppen 1999). So können z.B. Deregulierungen nützlich sein, da hoch verregelte Aufgabenbereiche sowohl bezogen auf die Leistungsstandards als auch auf die Ausführungsvorschriften, die in Deutschland häufig anzutreffen sind, Veränderungsspielräume und damit auch Einflussmöglichkeiten für die Bürger auf „Kernprodukte“ oder Erstellungsprozesse stark begrenzen. Auch begünstigen flachere Hierarchien, eine weitgehende Delegation von Entscheidungskompetenzen und eine ganzheitliche Leistungsproduktion die Einbeziehung von Nutzern ebenso wie veränderte Verhaltensmuster und Kommunikationsformen im Binnenverhältnis der Verwaltung. Insofern ist der Ausbau kooperativer Demokratieformen **untrennbar mit einer erfolgreichen Binnenmodernisierung** verbunden.

¹⁵ Benz weist mit Nachdruck darauf hin, dass Kooperation zwar durchaus funktional ist, aber nicht unter allen Bedingungen und in allen Bereichen leistungssteigernd sein muss, noch gerade dort praktiziert wird, wo sie produktiv genutzt werden kann. Der Erfolg von Kooperation lässt sich erst beurteilen, wenn Entstehung, Verlauf und Ergebnisse von Kooperationsprozessen untersucht sind (Benz 1994, S. 346ff.).

(3) Kooperative Demokratieformen ersetzen nicht die bestehenden Formen repräsentativer und direkter demokratischer Willensbildung, sondern **ergänzen** diese. Dennoch ist ihr Einsatz alles andere als selbstverständlich, da er auf einem Machtverzicht von Mandatsträgern oder der Verwaltung beruht und erst nach Abwägung von Vor- und Nachteilen entsteht, mithin aus den Strategiewahlen der Akteure zu erklären ist. Aber auch wenn die Kommunalvertretung und Verwaltung in einzelnen klar umrissenen Fragen Kompetenzen an die Bürger abgeben müssen und nur in zu begründenden Einzelfällen von den Beteiligungsergebnissen abweichen können, ist dieser Machtverlust nicht zu hoch einzuschätzen, denn in der Regel wird nur ein kleiner Teil der Verantwortung auf die Bürger übertragen. Alle grundlegenden Fragen der städtischen Gesamtentwicklung unterliegen weiter der Verantwortlichkeit der Kommunalpolitik. Zudem kann die Kommunalpolitik auch von kooperativer Bürgerbeteiligung profitieren. Z.B. wird es durch Beteiligungsangebote häufig erstmal wieder möglich, bestimmte Entscheidungen zu treffen, die früher aufgrund massiver Akzeptanzprobleme seitens der Bürger „ausgesessen“ wurden. Im Dialog mit dem Bürger können z. T. neue Lösungen dieser Probleme erarbeitet werden, die vorher aufgrund massiver Konflikte nicht lösbar erschienen.

(4) Dialogorientierte Verfahren können gegenseitige Lernprozesse zwischen den Bürgern und der Verwaltung ermöglichen und häufig in konkrete Umsetzungsvorschläge münden. Im Vergleich zu nicht-dialogorientierten Beteiligungsangeboten wie Bürgerversammlungen oder Bürgerbefragungen können die Bürger in dialogorientierten Verfahren differenzierter ihre Wünsche artikulieren und sind gleichzeitig auch besser über die Planungsabsichten der formalen Entscheidungsträger informiert. Hier bestätigt sich auf kommunaler Ebene, dass Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren dazu führen kann, nicht intendierte Folgen und Implementationswiderstände der regulativen Politik zu vermeiden. Besondere Potentiale kooperativer Verfahren auf kommunaler Ebene liegen zudem in der Prävention. Auch der Ausbau bürgerschaftlichen Engagements kann die Legitimation kommunaler Leistungen und die Zufriedenheit der Bürger mit ihrem kommunalen Umfeld erhöhen. Bürgerengagement in der Mitgestalterrolle kann vor allem in den Freizeitbereichen (Sport, Kinderspielplätze) zu einer sehr weitreichenden Verbesserung durch die Eigeninitiative der Bürger unter Begleitung der Verwaltung führen. Zudem kann der Ausbau der Mitgestalterrolle (unbeabsichtigterweise) dazu führen, dass die Bürger gewissermaßen durch die Hintertür ins Entscheidungszentrum vordringen. Denn derjenige, der wichtige Aufgaben für die Stadt wahrnimmt, zu einer Verbesserung der Qualität und Effizienz städtischer Leistungen beiträgt, der hat auch eine bessere Verhandlungsposition gegenüber den formalen Entscheidungsträgern. Eine Freibadinitiative, die unter großen Eigenengagement mit dazu beigetragen hat, diese kommunale Infrastrukturleistung zu erhalten und attraktiver zu machen, hat eine ganz erhebliche informelle Machtposition gegenüber den Mandatsträgern der Kommune. Während der Bürger als Kunde im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells häufig nicht glaubhaft mit der Exit-Option drohen kann (aufgrund mangelnder Konkurrenz), ist das bei dem Bürger als freiwilligen Anbieter von Leistungen vollkommen anders. Er kann seine Mitarbeit mit der Forderung verknüpfen, auch nachhaltig an für ihn wichtigen Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden.

(5) In Abhängigkeit vom eingesetzten Instrument sind mit dialogorientierten Verfahren bestimmte Problemlagen verbunden. Sie reichen von einer starken sozialen Selektivität, über Motivationsprobleme, hohem Aufwand, einem gewissen Zeitbudget bis zur manchmal geringen Transparenz und Öffentlichkeit solcher Verfahren. Durch ein kluges Partizipationsmanagement¹⁶ können aber viele Problemlagen entschärft werden. Eine der wichtigsten Aufgabe käme hier der Kommunalvertretung zu, nämlich die soziale Ausgleichsfunktion wahrzunehmen, denn sowohl die Förderung der Mitgestalterrolle als auch der Auftraggeberrolle begünstigt tendenziell die partizipationserfahrene Mittelschicht. Hier müssen die gewählten Mandatsträger regulierend eingreifen, indem beispielsweise die Initiative von sozial „Schwächeren“ besonders gefördert wird und die Beteiligungsangebote so konzipiert werden, dass Bürger aus allen Schichten zu Wort kommen (z. B. Planungszelle, repräsentative Bürgerbefragungen).

Literaturhinweise

- Alemann, Ulrich von / Heinze, Rolf G / Wehrhöfer, Ulrich 1999: Gemeinwohl und Bürgergesellschaft. Analyse. Diskussion. Praxis, Opladen
- Andersen, Uwe u.a. 1998: Erfahrungen und Potentiale eines verstärkten bürgerschaftlichen Engagements zur Entlastung der Kommunen, Gutachten erstellt im Auftrag der Stadt Herne, Bochum
- Banner, Gerhard 1999: Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Arnim, H.H. (Hg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine „gute“ und bürgernahe Politik, Speyer, S. 133-162
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden
- Benz, Arthur 1998a: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael 1998(Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens?, S. 201-222
- Benz, Arthur 1998b: Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept, in: Kohler-Koch, Beate (Hg.) 1998: Regieren in entgrenzten Räumen, PVS Sonderheft 29, S. 345-368, Opladen
- Bogumil, Jörg 1999: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: Kubicek, Herbert u.a. (Hg.) 1999: Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg, S. 51-61
- 2000: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habilitationsschrift, FernUniversität Hagen, erscheint 2001 im Nomosverlag
- Bogumil, Jörg / Vogel, Hans-Josef (Hg.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis - Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln
- Evers, Adalbert / Olk, Thomas (Hg.) 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen

¹⁶ Im Gegensatz zu einem häufig vorzufindenden Beteiligungsaktionismus ist es anzustreben die folgenden Fragen bereits im Vorfeld von Bürgerbeteiligung zu beantworten: Wer soll wann, zu welchem Zweck beteiligt werden und wie ist die Bürgerbeteiligung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess anzubinden? Gerade bei Bürgerengagement im Rahmen der Auftraggeberrolle erweist es sich häufig für die dauerhafte Motivation der Bürger als nachteilig, dass vorab nicht überlegt wurde, wie die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in den Entscheidungsprozess eingespeist werden sollen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Beteiligungsergebnisse meist mehrere Politikfelder berühren, während die Entscheidungsprozesse in den Ratsgremien und in der Verwaltung häufig in fachlich sehr stark spezialisierten Arenen ablaufen.

- Heinze, Rolf G./ Voelzkow, Helmut 1998: Verbände und „Neokorporatismus“, in: Wollmann/Roth 1998, S. 227-239
- Heinze, Rolf G./ Olk, Thomas 2000 (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen
- Holtkamp, Lars 2000: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin
- 2000a: Mediation – eine überschätzte Methode, in: GAR-Rundbrief, Heft 3, S. 21-22
- Holtkamp, Lars / Stach, Birgit 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg
- Jansen, Dorothea 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 2, S. 274-297
- Kaiser, André 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie, in: ZfP, S. 525-541
- Klages, Helmut 1998: Engagement und Engagementpotential in Deutschland . Erkenntnisse der empirischen Forschung; in: APuZ Heft 38. S. 29-38
- 1999: Zerfällt das Volk? Von den Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft und Demokratie, in: Klages/Gensicke 19, S. 1-20
- Kistler, Ernst / Noll, Heinz-Herbert / Priller, Eckart (Hg.) 1999: Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Meßkonzepte, Berlin
- Klages, Helmut / Gensicke, Thomas 1999: Wertewandel und Bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyerer Forschungsberichte 193, Speyer
- Klie, Thomas u.a. 1998: Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, 2. Wissenschaftlicher Jahresbericht, Sozialministerium Baden-Württemberg, Bürgerschaftliches Engagement 15, Stuttgart
- Kunz, Volker / Gabriel, Oscar W. 2000: Soziale Integration und politische Partizipation - Das Konzept des Sozialkapitals; in: Druwe, Ulrich u.a. (Hrsg.): Kontext, Akteur und strategische Interaktion, Opladen, S. 47-74
- Lehmbruch, Gerhard 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, (2. Erweiterte Auflage, erste Auflage 1976), Opladen
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage (Grundwissen Politik, Band 22), Opladen
- Naschold, Frieder / Oppen, Maria / Wegener, Alexander 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 12), Berlin
- Oppen, Maria 1999: BürgerInnen als MitgestalterInnen aus internationaler Perspektive: Das Beteiligungsmodell der Stadt Hämeenlinna, in: Bogumil/Vogel 1999, S. 86-106
- Roth, Roland 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997, S. 404-447
- Selle, Klaus 1996: Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. Vermittlungsarbeit bei Aufgaben der Quartiers- und Stadtentwicklung, in: Selle, Klaus 1996: Planung und Kommunikation, S. 61-78
- Scharpf, Fritz W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanzer Universitätsreden, Konstanz
- 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt /New York
- Schmidt, Manfred G. 1997: Komplexität und Demokratie. Ergebnisse älterer und neuerer Debatten, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997, S. 41-59
- 2000: Demokratietheorie, Opladen