

Michael Haus

*Theoretische Überlegungen zum Verhältnis von
Bürgergesellschaft und lokaler Politik:
Zwischen deliberativer Demokratie und kommunitärer Solidarität*

Beitrag für die Tagung des Arbeitskreises Lokale Politikforschung in der DVPW
„Lokale Politik und Bürgergesellschaft“
am 15. und 16. März 2001 in Heppenheim/Bergstr.

Dr. Michael Haus
Technische Universität Darmstadt
Institut für Politikwissenschaft
Residenzschloß
64283 Darmstadt
Tel. 06151/16-4597
haus@pg.tu-darmstadt.de

Inhalt

Einleitung.....	1
1. Die Renaissance der Bürgergesellschaft.....	2
2. Deliberative Demokratie, Zivilgesellschaft und lokale Politik.....	4
2.1 Die Rolle der Zivilgesellschaft in der Theorie der deliberativen Politik	4
2.2 Implikationen für die Bedeutung lokaler Politik.....	6
2.3 Deliberative Transformation lokaler Politik?.....	7
2.4 Politische Partizipation, diskursives Niveau und die Transformation von Präferenzen ...	9
3. Kommunitarismus, Bürgergesellschaft und lokale Politik	10
3.1 Das kommunitaristische Konzept der Bürgergesellschaft	10
3.2 Die Bedeutung lokaler Politik aus kommunitaristischer Sicht	11
3.3 Bürgeraktivität und Gleichheit: Die Bedeutung von sozialem Kapital und Empowerment	12
4. Schlußfolgerungen.....	14
4.1 Bürgergesellschaft und lokale Politik	14
4.2 Der gegenwärtige Reformprozeß in den deutschen Kommunen und das Konzept der Bürgergesellschaft.....	16
Literatur	17

Einleitung

Welche Bedeutung hat die Debatte um die Bürgergesellschaft¹ für die Analyse lokaler Politik? Dieser Frage möchte ich im folgenden nachgehen. Die Schwierigkeit eines solchen Vorhabens liegt nicht bloß darin, daß die theoretischen Kontroversen um die Bürgergesellschaft ebenso unübersichtlich sind wie die strategische Verwendung des Begriffs durch politische Akteure durchsichtig, sondern bereits grundlegend in dem Unterfangen an sich, nach dem Zusammenhang von (normativer) politischer Theorie und der Bedeutung unterschiedlicher politischer Ebenen zu fragen. Genau hier soll jedoch im folgenden angesetzt werden, und zwar indem gefragt wird, wie sich das Potential lokaler Politik für die Verwirklichung bestimmter, in der zeitgenössischen politischen Theorie explizierter normativer Standards darstellt. Eignet sich der Kontext lokaler Politik, so der dahinter stehende Gedanke, besser als andere Handlungszusammenhänge für die Erreichung dieser politischen Qualitätskriterien, so läßt sich darin ein Argument für die besondere legitimatorische Rolle lokaler Politik und folglich für die von ihr formulierten Gestaltungsansprüche ableiten. Umgekehrt bieten Überlegungen zur Umsetzbarkeit politischer Theorien immer Anhaltspunkte für deren Tauglichkeit im Rahmen gegenwärtiger Reformdiskurse. Aufgrund seiner Dominanz in gegenwärtigen Versuchen, die normativen Grundlagen moderner Gesellschaften neu zu bestimmen, erscheint der Begriff der Bürgergesellschaft für ein solches Vorhaben bestens geeignet.

Die Debatte um die Bürgergesellschaft ist bekanntlich weitverzweigt, häufig diffus, jedenfalls von einer Vielzahl theoretischer Ansätze geprägt. Im folgenden möchte ich Beiträge zu dieser Diskussion in den Mittelpunkt stellen, die aus zwei verschiedenen Theorieperspektiven heraus vorgebracht worden sind. Klare Abgrenzungen sind hier zwar nicht möglich, wohl aber können bestimmte Schwerpunktsetzungen identifiziert und mit Blick auf ihre Bedeutung für die lokale Politik weiterverfolgt werden. Der erste Ansatz ist jener der Theorie der *deliberativen Demokratie*, bei der die Zivilgesellschaft eine bestimmte Rolle beim öffentlichen Argumentieren über legitime politische Normsetzungen zugesprochen bekommt. Den zweiten Ansatz bilden die Überlegungen, welche von gemeinhin zu den *Kommunitaristen* gezählten Theoretikern zur Bürgergesellschaftsdiskussion beigesteuert worden sind. Hier spielen Überlegungen einer von der Aktivität ihrer Mitglieder getragenen, aus responsiven Gemeinschaften und Institutionen bestehenden Bürgergesellschaft eine wichtige Rolle.

Die zwei leitenden Fragestellungen, anhand derer der Vergleich zwischen Deliberationalisten und Kommunitaristen vorgenommen werden soll, lauten:

1. Wie bestimmen die zivilgesellschaftlichen Ansätze die Bedeutung lokaler Politik im Zusammenspiel unterschiedlicher politischer Ebenen?
2. Welche Orientierungspunkte geben die Ansätze für eine zivilgesellschaftliche Akzentuierung oder gar Transformation lokaler Politik?

Beginnen möchte ich jedoch mit der Frage nach dem Stellenwert, den die Vorstellung der Bürger-/Zivilgesellschaft in gegenwärtigen politischen Diskursen einnimmt, und den Herausforderungen und Problemen, die sich mit zivilgesellschaftlichen Konzepten verbinden.

¹ Aus der kaum noch überschaubaren Fülle der Literatur zur Bürger-/Zivilgesellschaft seien nur als Übersichts-darstellungen Schmalz-Bruns (1992), Kneer (1997) und Hall (1995) genannt.

1. Die Renaissance der Bürgergesellschaft

Während sich für einige Kommentatoren die Rückkehr der Zivilgesellschaft in die politische Selbstverständigung moderner Gesellschaften als theoretisch relativ unspektakuläre, wenngleich für die praktische Orientierung bedeutsame Wiederentdeckung einer Selbstverständlichkeit darstellte, erkannten andere Beobachter in der Berufung auf die Zivilgesellschaft gerade eine begriffsakrobatische Flucht aus sozialen Realitäten.

So brachte der im Umkreis kommunitaristischen Denkens anzusiedelnde Sozialphilosoph Michael Walzer die Banalität der „Entdeckung“ der Zivilgesellschaft auf den Punkt, indem er darauf hinwies, daß wir „seit vielen Jahren in einer zivilen Gesellschaft gelebt (haben), ohne uns dessen bewußt zu sein“ (Walzer 1992a: 65). Nach Walzers Auffassung hängt das neue Bewußtsein für die Zivilgesellschaft vor allem mit zwei Ursachen zusammen: *Politisch-ideologisch* mit dem Ende der großen politischen Erzählungen, so der marxistischen Vorstellung einer Assoziation der Produzenten, der liberalen Idee eines befreienden Marktes der souveränen Konsumenten, der republikanischen Rede von einem demokratischen Gemeinwesen der tugendhaften Staatsbürger und des nationalistischen Pathos eines traditionalistischen Patriotismus (Walzer 1992a); *soziomoralisch* mit der Erfahrung von Desintegration, Entwurzelung und Entfremdung (Walzer 1993, 1994). Gegenüber dem „Ende der großen Erzählungen“ (Lyotard) steht die Zivilgesellschaft für die Lokalisierung und Pluralisierung der Frage nach einer erstrebenswerten gemeinsamen Lebensweise, gegenüber einer perzipierten voranschreitenden Desintegration verheißt eine aktive Bürgergesellschaft Integration in die Gesellschaft und Einbettung in orientierungstiftende Gemeinschaften ohne die Erfordernis kollektiver Zwangsausübung.

Demgegenüber rückt ein Theoretiker wie Niklas Luhmann den Zivilgesellschaftsdiskurs als Element der Selbstbeschreibung des politischen Systems in den Bereich des Phantastischen. Luhmann, dessen theoretischer Ansatz nicht zuletzt darauf beruht, zu fragen, was bei Selbstbeschreibungen sozialer Systeme systematisch ausgeschlossen wird, wenn Beobachter nach griffigen Formeln für die soziale Wirklichkeit suchen, stellte zur Renaissance des Begriffs der Zivilgesellschaft fest: „Die heutige Aufnahme dieses Begriffs auf Grund historischer Rekonstruktionen hat so deutlich schwärmerische Züge, daß man, wenn man fragt, was dadurch ausgeschlossen wird, die Antwort erhalten wird: die Wirklichkeit“ (Luhmann 2000: 12).

Nun beschwört die Wirklichkeit, gerade im Bereich lokaler Politik, jedoch selbst in immer stärkeren Maße die Bedeutung der Bürgergesellschaft – wird sie damit etwa selbst immer „schwärmerischer“? Oder zeigt sich die Leistungsfähigkeit des ausdifferenzierten, wie Luhmann sagt: operativ geschlossenen, politischen Systems nur darin, daß es selbst den „utopischen“ Diskurs der Zivilgesellschaft noch anschlussfähig macht für politische Kommunikation? Der romantische Zug der Zivilgesellschaftsrhetorik liegt für den Differenztheoretiker Luhmann in dem Versuch, soziale Differenzierung einzuebnen, und zwar in der Form eines emphatisch vorgetragenen Hybrid-Begriffs, der vorgibt, daß „Gesellschaftliche“ und das „Politische“ als Einheit zu verknüpfen.

Die Einschätzungen zum Wirklichkeitsgehalt des Zivilgesellschaftsbegriffs fallen also denkbar antithetisch aus. Es stellt sich folglich die Frage, inwiefern Luhmanns Beobachtungen hier tatsächlich problematische Stellen erkannt haben. Dabei soll es nicht um eine immanente Luhmann-Kritik gehen, die ohne den Einbezug komplexer systemtheoretischer Begrifflichkeiten ohnehin kaum zu erbringen ist. Das Luhmann-Verdikt soll vielmehr als Provokation vorangestellt werden, um der Realität der Bürgergesellschaft mit um so größerer Aufmerksamkeit nachzuspüren.

(1) Zum Zusammenhang von sozialer Differenzierung und Bürgergesellschaft: Tatsächlich muß der Diskurs über Bürger-/Zivilgesellschaft einer auf die Alternativlosigkeit funktionaler Differenzierung abstellenden Gesellschaftstheorie, wie sie Luhmann prominent

vertritt, suspekt sein. Denn hier wird Differenzierung vor allem als Problem, nicht als Lösung aufgegriffen. So liegt etwa für Alemann et al. (1999: 16) die „Qualität einer Bürgergesellschaft“ darin, daß „der politische Prozeß nicht arbeitsteilig an Eliten und Großorganisationen übertragen wird.“ Dienel schreibt mit Blick auf seine „Planungszelle“: „Das Eigengewicht der politischen Maschine hat die Menschen gefühlsmäßig und faktisch von ihrem Staat getrennt“ (Dienel 1991: 10). Umgekehrt wird der Aspekt der Verantwortung für Politik bzw. für die Erfüllung verschiedenster politischer Aufgaben in alle möglichen Sphären assoziativen Lebens hineingetragen (Alemann et al. 1999: 18), insofern die Gesellschaft politisiert.

Daß Bürger-/Zivilgesellschaft systematisch immer auf die Vorstellung von den Kosten der Differenzierung zurückgreift, wird auch bei der Betrachtung elaborierterer theoretischer Positionen deutlich. So sieht etwa Walzer in der Ausdifferenzierung autonomer Gesellschaftssphären wie Politik, Wissenschaft, Religion und Ökonomie zwar die große Errungenschaft moderner Gesellschaften, zugleich pocht er jedoch darauf, daß die Grenzen zwischen diesen Bereichen selbst Gegenstand der Entscheidungen eines partizipatorisch-zivilgesellschaftlich angelegten politischen Prozesses sind. Insofern redet er einer „Sozialisierung“ der Differenzierungsfrage (Walzer 1984: 328) das Wort, die es ermöglichen soll, im Lichte „geteilter Verständnisse“ der unterschiedlichen Funktionslogiken über problematische Interdependenzen und notwendige Neuziehung von Sphärgrenzen (Walzer 1992b) zu befinden. Für Habermas schließlich steht die Zivilgesellschaft für die Möglichkeit, die mediale Eindimensionalität subsystemischer Funktionslogiken im Lichte der multifunktional strukturierten lebensweltlichen Alltagssprache zu beobachten und externe Kosten subsystemischer Evolution zu thematisieren (Habermas 1994: 76ff.). Damit wird die Zivilgesellschaft zwar nicht zum Steuerungszentrum der Gesellschaft (ebensowenig das politische System) – grundsätzlich wird aber die Möglichkeit eingeräumt, daß es Verständigungsmöglichkeiten *in* der Gesellschaft gibt, die sich von einer rein subsystemischen Beobachtungsweise (Selbst-/Fremdbeobachtung auf der Grundlage eines je spezifisches Codes) loslösen.

Mit Blick auf die lokale Politik geht es vor allem um zwei Dimensionen von Re-Integration problematischer Ausdifferenzierungsfolgen: (1) um eine Überbrückung der Kluft zwischen professionellen Politikern/Verwaltungsakteuren und passiven Bürgern und (2) um eine Re-Integration sektoral ausdifferenzierter Politiken und deren Problemlösungsstrategien andererseits. Mit Blick auf das erstere Unterfangen spricht z. B. Evers von einer „Resozialisierung“ formeller Großorganisationen“ (zit. nach Schmals/Heinelt 1997: 16) und schließt damit semantisch etwa an die Forderung Walzers nach einer „Vergesellschaftung“ des Wohlfahrtsstaates an (Walzer 1988). Die zweite Re-Integrations-Dimension kann am Beispiel der Lokale Agenda 21-Prozesse veranschaulicht werden. Hier wird die „Integration von Themen als Qualitätsanforderung an eine Lokale Agenda 21“ (Rösler 2000: 16) allgemein anerkannt. Die Leitvorstellung der „Nachhaltigkeit“ (vgl. Heinelt 2000) soll dabei bekanntlich als gemeinsamer Bezugspunkt dienen. Diese Leitvorstellung ist jedoch kein feststehendes theoretisches Konzept, welches sich sodann in eindeutiger Weise operationalisieren ließe. Im Grunde dient hier eine vernünftigerweise kaum in Zweifel zu ziehende, aber inhaltlich wenig gefüllte allgemeine Zielvorstellung als Bezugspunkt lokaler Definitions- und Konstruktionsprozesse. Beide Re-Integrations-Dimensionen hängen dann insofern zusammen, als die Frage, welche Bürgergruppen in Dialogprozesse eingebunden werden, entscheidenden Einfluß darauf hat, wie über welche Themen gesprochen wird (vgl. Teubner 2000: 41f.). Da sich über Allgemeines auf längere (sozusagen „nachhaltige“) Sicht gewinnbringend anscheinend nur konkret reden läßt, erweist sich die Zielsetzung einer Re-Integration als schwierig in der Umsetzung. Um Anliegen der Lokalen Agenda 21 öffentlichkeitswirksam zu vermitteln und dadurch breites Interesse bei den Bürgern zu wecken, müssen diese offensichtlich wieder in Einzelpakte aufgelöst und politisch entscheidbar gemacht werden (vgl. ebd.: 19, Lamping/Schridde 2000: 95).

(2) Zum Wirklichkeitsgehalt zivilgesellschaftlicher Konzepte: Wollte man Luhmanns und Walzers Position einander annähern, dann könnte man sagen, daß das Faszinierende des Zivilgesellschaftsdiskurses wohl tatsächlich darin liegt, daß etwas Bekanntes, Alltägliches, zum Ort des Ersehnten wird. Die unterschiedliche Einschätzung mag dann darin begründet sein, daß Luhmann die „leitbildorientierte“ Variante der Zivilgesellschaft im Auge hat, bei der die Zivilgesellschaft stark als normatives Postulat in Erscheinung tritt, während Walzer von dem „vermittlungsorientierten“ Verständnis ausging, bei der unter Zivilgesellschaft zunächst mehr oder weniger das gesamte Ensemble intermediärer Instanzen begriffen wird (Nullmeier, zit. nach Schmals/Heinelt 1997: 12ff.). Luhmanns Hinweis auf die Rolle „historischer Rekonstruktionen“² ist insofern nicht abwegig, verkennt jedoch, daß die Pointe dieser historischen Exkurse möglicherweise gerade in der Verfremdung des Gewöhnlichen liegt, mit dem Ziel, das normative Potential des Faktischen herauszuarbeiten, ohne die Anschlußfähigkeit an Faktizitäten zu verlieren. Denn auch die „leitbildorientierte“ Variante stützt sich auf „empirische Evidenzen“ (Habermas 1994).

Mit Luhmann gesprochen schwärmen heute alle relevanten politischen Strömungen für die Bürgergesellschaft, wenn auch nicht auf die selbe Weise. So koexistiert eine bunte Vielfalt von theoretischen Ansätzen mit verschiedenen Strängen ihrer parteipolitisch gefärbten Inanspruchnahme. Die verschiedenen Ansätze der politischen Inkorporierung bürger- oder zivilgesellschaftlichen Gedankenguts haben dabei in erster Linie eine Verortung von politisch-sozialem Veränderungspotential gemeinsam. Das heißt, unterschiedliche theoretische Konzeptionen und politische Strömungen sehen den Ort der Umsetzung ihrer normativen Vorgaben heute nicht mehr in den Kerninstitutionen des politischen Systems, sondern in einer sich selbst organisierenden, vom Staat unabhängigen, aber durch diesen anerkannten Zivil- bzw. Bürgergesellschaft. Die Perspektive der Bürgergesellschaft ist politisch folglich multipel verwendbar, was Kritiker dazu veranlaßt hat, die Verknüpfung politischer Hoffnungen mit dem Begriff der Zivilgesellschaft als naiv zu verwerfen (Brumlik 1991). Gleichwohl schließen zivilgesellschaftliche Positionen die Wirklichkeit nicht aus, wie Luhmann meinte, sondern sie schließen an die Wirklichkeit an und zeichnen dabei bestimmte Aspekte dieser Wirklichkeit als normativ gehaltvoll aus. In welcher Weise dies geschehen kann und was daraus für die lokale Politik folgt, soll im folgenden dargelegt werden.

2. Deliberative Demokratie, Zivilgesellschaft und lokale Politik

2.1 Die Rolle der Zivilgesellschaft in der Theorie der deliberativen Politik

Theorien einer „deliberativen“ Demokratie bzw. Politik, die sich gegenwärtig einer bemerkenswerten Konjunktur erfreuen, stellen die Bedeutung öffentlicher Beratungsprozesse (engl. „deliberation“) als zentrales Moment einer prozedural hergestellten Legitimation politischer Entscheidungen heraus. Im angelsächsischen Raum befinden sich liberale, rational-choice-orientierte und diskurstheoretische Ausgangspunkte in einem fruchtbaren Dialog miteinander³, während in Deutschland vor allem das diskurstheoretische Konzept von Jürgen Habermas bekannt ist.

Habermas hat den Gedanken einer „deliberativen Politik“ erstmals in seinem 1992 erschienenen Buch *Faktizität und Geltung* als Bestandteil eines rechtstheoretischen Modells, daß die Institutionalisierung von rationalitätsverbürgenden Normsetzungsverfahren in den Mittelpunkt stellt, dargelegt. Die Diskurstheorie des Rechts hält dafür, daß „die demokrati-

² Hier denkt er an das von ideengeschichtlichen Ausgrabungsversuchen überbordende Werk von Cohen und Arato (1992).

³ Eine gehaltvolle Übersicht über die angelsächsische Debatte gibt Becker (2000).

sche Willensbildung ihre legitimierende Kraft (...) aus Kommunikationsvoraussetzungen und Verfahren (zieht), die im Prozeß der Beratung die besseren Argumente zum Zuge kommen lassen“ (Habermas 1994: 339). Ausgangspunkt ist die altbekannte Position der Diskurstheorie/-ethik, daß genau diejenigen Handlungsnormen gültig sind, „denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten“ (Habermas 1994: 138). Hierbei gilt Habermas als rationaler Diskurs „*jeder* Versuch der Verständigung über problematische Geltungsansprüche (...), sofern er unter Kommunikationsbedingungen stattfindet, die innerhalb eines (...) öffentlichen Raums das freie Prozessieren von Themen und Beiträgen, Informationen und Gründen ermöglicht“ (ebd.: 138f.). In Habermas' Sicht fungiert das demokratisch gesetzte Recht als „Scharnier“ zwischen einer verständigungsorientierten Lebenswelt und der entlang spezifischer Codes ausdifferenzierten Systeme von Politik und Ökonomie. Es bildet zum einen das „Medium“, über das sich zum einen „kommunikative Macht in administrative umsetzt“ (ebd.: 187), zum anderen das politische System „mit allen übrigen legitim geordneten Handlungsbereichen (...) kommunizieren können“ soll, um die Funktion einer „Ausfallbürgschaft“ für die desintegrativen Folgen sozialer Differenzierung zu übernehmen (ebd.: 366).

Nach Habermas' Auffassung stellt in demokratietheoretischer Hinsicht das „diskursive Niveau der öffentlichen Debatten die wichtigste Variable“ dar, während der Mehrheitsregel nur eine untergeordnete, abgeleitete Bedeutung zukommt (ebd.: 369). Das diskursive Niveau bestimmt sich nach der Art der Gründe, die Zugang zur öffentlichen Diskussion finden. Hier kommt die Zivilgesellschaft ins Spiel. Für ihren Stellenwert ist die Annahme zentral, „daß sich die öffentlichen Kommunikationsprozesse um so unverzerrter vollziehen können, je mehr sie der Eigendynamik einer aus der Lebenswelt hervorgehenden Zivilgesellschaft überlassen bleiben“ (ebd.: 453). Deliberative Politik zehrt dann vom Zusammenspiel der demokratisch verfaßten Willensbildung mit einer informellen, „vom allgemeinen Publikum der Staatsbürger“ getragenen Öffentlichkeit (ebd.: 373), also der Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft besteht demnach im Kern aus einem „Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeiten institutionalisiert“ (ebd.: 443f.). Sie steht einerseits gleichermaßen in Distanz zu Ökonomie und Staat (Habermas 1996: 291), bildet jedoch andererseits die „Peripherie“ des politischen Systems, deren Bedeutung darin besteht, die Re-Integration sozialer Differenzierung durch das politische System einzufordern: „Die illegitime Verselbständigung von administrativer und sozialer Macht gegenüber demokratisch erzeugter kommunikativer Macht wird in dem Maße verhindert, wie die Peripherie a) fähig ist und b) oft genug Anlaß hat, latente (und nur politisch bearbeitbare) gesellschaftliche Integrationsprobleme aufzuspüren, zu identifizieren, wirksam zu thematisieren und über die Schleusen des parlamentarischen Komplexes (oder der Gerichte) in das politische System so einzuführen, daß dessen Routinemodus *gestört* wird“ (Habermas 1994: 434). Wenn man danach fragt, welche Assoziationen die von Habermas vorausgesetzten Kriterien erfüllen, so wäre hier wohl zunächst an die neuen sozialen Bewegungen zu denken, da für die höhere kommunikative Kompetenz der Zivilgesellschaft entscheidend ist, daß sie weder über „Hausmacht“ verfügen, noch an feste vorgegebene Identitäten anschließen (ebd.: 453ff.).

Was folgt aus dieser Sicht der Zivilgesellschaft als zentrales Moment einer deliberativen Politik, die in einer dezentrierten Gesellschaft Verselbständigungsprozesse sozialer Systeme reflexiv einholen soll? Und welche Implikationen hat dies für die Analyse lokaler Politik? Habermas spricht recht allgemein von der normativen Forderung nach einer „Gewichtverschiebung im Verhältnis jener drei Ressourcen Geld, administrative Macht und Solidarität“. Die „sozialintegrative Gewalt der Solidarität“, so Habermas weiter, „soll sich über weit ausgefächerte autonome Öffentlichkeiten und rechtsstaatlich institutionalisierte Verfahren der demokratischen Meinungs- und Willensbildung entfalten und gegen die beiden anderen Gewalten, Geld und administrative Macht, behaupten können“ (Habermas 1996: 288f.). Wie dies realisiert werden kann, bleibt offensichtlich den enger mit der Empirie vertrauten Sozialwis-

senschaftlern überlassen. Gerade im Bereich der lokalen Politikforschung wurde dieser Herausforderung in extensiver Weise entsprochen und konkrete Vorschläge zur Umsetzung dieser Zielsetzung im Hinblick auf „veranstaltete Öffentlichkeiten hoher Qualität“ (Birzer et al. 1996: 28ff.) gemacht.

2.2 Implikationen für die Bedeutung lokaler Politik

Die deliberative Sicht der Zivilgesellschaft scheint keine eindeutige Position hinsichtlich der Bedeutung lokaler Politik zu begründen. Vielmehr kommen zwei möglicherweise gegensätzliche Argumentationsmuster in Betracht:

(1) Für eine Theorie der Politik, die die Zustimmungsfähigkeit von Normen bei den von ihnen Betroffenen in den Mittelpunkt rückt, nimmt die *Ermittlung von „Betroffenheit“* einen zentralen Rang ein. Die Tatsache, daß Problemzusammenhänge aufgrund tiefer Interdependenzen zunehmend den Rahmen gegebener politischer Ordnungen überschreiten, legt deshalb für die Vertreter einer deliberativen Politik zur Zeit den Blick auf supranationale Institutionalisierungsbestrebungen regulativer Politiken nahe (Habermas 1998). Wenn Effektivität in der Übernahme der „Ausfallbürgschaft“ im Hinblick auf die Kosten sozialer Differenzierung und demokratische Legitimation durch die Entfaltung „kommunikativer Macht“ gleichermaßen die Legitimität des politischen Systems konstituieren, dann läuft die Suche nach effektiver(er) Re-Integration unter Umständen auf die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf höhere Ebenen hinaus. Da jedoch eine gewisse Plausibilität in der Annahme liegt, daß sich „autonome Öffentlichkeiten“, die auf den Kernbereich des politischen System einwirken und dieses „stören“, eher in überschaubarem Rahmen bilden können, kann hier ein „demokratisches Dilemma“ (Dahl) vermutet werden. Effektivität und Partizipation mögen an sich keine Widersprüche, sondern aufeinander angewiesene Momente von *democratic governance* sein (vgl. Heinelt 1997) – damit ist aber noch nicht die Frage gelöst, ob lebensweltliche Perspektiven, dort wo Probleme effektiv(er) gelöst werden können, auch tatsächlich eine adäquate Rolle spielen können bzw. überhaupt in extensiver Weise artikuliert werden.

(2) Einen anderen Ansatzpunkt kann man deshalb identifizieren, wenn man die Frage nach dem *geeignetsten Deliberationsrahmen* in den Vordergrund stellt. So zumindest könnte man die Argumentation von Birzer et al. interpretieren, wenn sie darlegen, daß Massenmedien im allgemeinen „kein Forum der Konfliktregelung und Problemlösung“ seien und „ihr Beitrag zum Partizipationsziel (...) eher skeptisch zu beurteilen“ sei, um daraufhin auf die deliberativen Potentiale von Stadtentwicklungsprozessen zu verweisen (Birzer et al. 1996: 28ff.). Grundlegend formulieren diese These Lamping/Schridde (2000: 91) mit Blick auf Lokale Agenda 21-Prozesse: „Die Dialogfähigkeit und die Verständigungsbereitschaft der Akteure dürften (...) mit steigendem Lokalbezug der Problemlagen wachsen.“ Zugleich wird davon ausgegangen, daß öffentliche Diskurse auch tatsächlich die Routinen des politisch-administrativen Systems auf lokaler Ebene besonders erfolgreich „stören“ können: „Kommunalpolitische Akteure (können sich) einem politischen Handlungsdruck weniger leicht entziehen, als politische Akteure auf der Bundes- und Landesebene: Sie können von der öffentlichen Debatte ‚vor Ort‘ und/oder von Initiativen gegen Arbeitslosigkeit, die teilweise von Organisationen der Betroffenen selbst getragen werden, teilweise aber auch von ‚Sozialstaatsadvokaten‘ (Wohlfahrtsverbände, Kirchen) ausgehen, in die Pflicht genommen werden“ (Heinelt 1998: 635). Wenn dem tatsächlich so ist, wäre es dann nicht sinnvoll, für eine weitestgehende Dezentralisierung politischer Entscheidungen zu plädieren?

Ich will hier keine Entscheidung zwischen einer der beiden genannten Alternativen favorisieren. Vielmehr bin ich der Auffassung, daß für eine vernünftige Abwägung der Argumente der „deliberative Gehalt“ von lokaler Politik einer eingehenderen Betrachtung unterzogen werden müßte, was im folgenden geschehen soll.

2.3 Deliberative Transformation lokaler Politik?

Besonders die lokale Ebene ist Adressat für zahlreiche Vorschläge der Institutionalisierung neuartiger Formen der politischen Konsensfindung und des öffentlichen Deliberierens über gemeinsame Ziele gewesen.

Es sind zwei Dimensionen, die in der Theorie der deliberativen Politik die Rationalität der Verfahrensresultate verbürgen: die wissenssoziologische Dimension (bestimmte *Akteure* sind aufgrund ihrer sozialen Situiertheit eher prädestiniert zu verständigungsorientiertem Handeln) und die institutionelle Dimension (bestimmte *Institutionen* garantieren eher als andere, daß Akteure sich verständigungsorientiert verhalten). Wenn das deliberative Demokratiemodell „sich genau auf *Kommunikationsbedingungen* (stützt), unter denen der politische Prozeß die Vermutung für sich hat, vernünftige Resultate zu erzeugen, weil er sich dann auf ganzer Breite in einem deliberativen Modus vollzieht“ (Habermas 1996: 285), dann meint das vor allem den Einschluß jener Akteure, die in besonderer Weise verständigungsorientiertes Handeln einflußreich werden lassen können: die Zivilgesellschaft mit ihrem durch Markt- und Staatsferne bedingten Potential unverzerrter Kommunikation. Insofern weist Habermas zwar zu recht darauf hin, daß in seinem Konzept „alles auf die Kommunikationsbedingungen und Verfahren an(kommt), die der institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung ihre legitimierende Kraft verleihen“ (Habermas 1996: 285) – doch dies eben deshalb, weil Verfahren Zugang von Akteuren und den von ihnen vorgebrachten Gründen in den Entscheidungsfindungsprozeß gewähren.

Das Argument, bestimmte Akteure seien aufgrund ihrer spezifischen sozialen Situiertheit und/oder deliberationsfreundlicher Verfahrensweisen zu besonders rationalem, im Sinne von verständigungsorientiertem Handeln fähig, hat seinen Niederschlag folglich auch bei der Konzeptualisierung von interaktiven Verfahren der Entscheidungsvorbereitung gefunden, wie sie vor allem für die lokale Politik als erstrebenswert ausgegeben werden. Dies gilt etwa für Peter Dienels Modell der „Planungszelle“ oder Peter Feindts „Mehrstufiges Dialogisches Verfahren“, das explizit an Habermas' Prinzip der Zustimmungsfähigkeit aller Betroffenen als Geltungsgrund von Entscheidungen anschließt (Feindt 1996: 177, 180). Hinter Dienels Konsenshoffnungen steht offenkundig der Glaube an die Rationalität des Verfahrens als Folge institutionalisierter Überparteilichkeit: das Verfahren sichere „ein fast absolutes Minimum an organisationsspezifischen Eigeninteressen“; es werde allgemein „als neutral wahrgenommen“ und die erarbeiteten Vorschläge entstammten einer „bestechungsresistenten Situation“ (Dienel 1996: 116f.).

Hier schließt nun allerdings ein grundlegender Einwand an. Denn man kann den Eindruck gewinnen, und dies deutet auf populistische Mißbrauchsmöglichkeiten dieses Ansatzes hin, daß bleibender Dissens unter politischen Entscheidungsträgern vor allem auf deren Selbstinteresse zurückzuführen sei. Die Beförderung des „Gemeinwohls“, so die naheliegende Schlußfolgerung, kann nicht von Akteuren betrieben werden, die zugleich ein Interesse an Macht und Ressourcen haben. Problematisch erscheint dabei die oft zu beobachtende Abstraktion von dem *Was* einer politischen Entscheidung. Das bedingt dann unter Umständen einen Fehlschluß von der Möglichkeit einer Einigung aller Betroffenen (wie auch immer diese Gruppe definiert wird) bei Entscheidungsmaterien, die eine win-win-Lösung erlauben, auf die Möglichkeit einer Einigung, bei der es Gewinner und Verlierer geben *muß*.⁴

So verweist Dienel auf die in der Tat beträchtlichen und hohe Kosten verursachenden Genehmigungszeiten für die Startbahn West des Frankfurter Flughafens und vergleichbare

⁴ Daß verständigungsorientierte Politik auf allseitige Gewinnaussichten als passende Voraussetzung angewiesen ist, macht Zilleßen (1998: 31) als Voraussetzung für erfolgreiche Mediation geltend. Heinelt verweist darauf, daß die Entwicklung eines Nachhaltigkeitsmodells im Rahmen lokaler Agenda 21-Prozesse die Konstellation eines „Positiv-Summenspiels“ voraussetzt, „und zwar durch eine Steigerung von ‚Wohlfahrtseffekten‘, so daß niemand verliert oder bei einzelnen unmittelbar auftretende Verluste kompensiert werden können“ (Heinelt 2000: 61).

Projekte, um anschließend festzustellen: „Der Einsatz von Bürgergutachten würde wesentlich schneller den akzeptablen Konsens ermöglicht haben“ (Dienel 1996: 129). Doch wie sollte dieser „akzeptable Konsens“ ausgesehen haben? Für die unmittelbar Betroffenen (Anwohnenden) wohl nur so, daß die Startbahn gar nicht gebaut werde. Für die Landesregierung galt jedoch, daß Standort- und Arbeitsplatzabwägungen den Vorrang haben sollten (auch hier sind die Interessen von „Betroffenen“ im Spiel). Tatsächlich ist ja bis heute überhaupt kein „akzeptabler Konsens“ in der Region gefunden worden, so daß die Aussage, dieser hätte durch ein Bürgergutachten „schneller“ gefunden werden können, absurd erscheinen muß. Die Voraussetzung, daß alle gewinnen bzw. voll kompensiert werden, war von der Natur der Sache her nicht gegeben. Dafür fehlte es hier wie häufig an einem allesübergreifenden Maßstab, so daß Verluste betreffend eines bestimmten Gutes (Ruhe) durch Gewinne bei einem anderen (Geld) aus prinzipiellen Gründen nicht voll ausgeglichen werden konnten. Hätte ein noch so ausgetüfteltes Verfahren und eine noch so rationale Diskursführung daran etwas ändern können? Man muß also noch nicht einmal auf die Unterscheidung von Wert- und Interessenkonflikten (Tils 1997: 48) rekurren, um die Grenzen von konsensualistischen Verfahren aufzuzeigen.

Daran ändert übrigens auch das Mediationsverfahren für das neuerliche Ausbaubegleichen der Frankfurter Flughafen AG nichts. Hieran zeigt sich vielmehr, daß konsensuale Verfahren in konfliktträchtigen Entscheidungsprozessen dann eine wichtige Rolle spielen können, wenn die Grundentscheidung faktisch bereits gefallen ist und bestimmte „fundamentaloppositionelle“ Gruppen (hier: die Gruppen der Ausbaueegner) sich aufgrund absehbarer Entwicklungen gar nicht erst beteiligen. Entscheidend ist, daß Deliberation „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323ff.) stattfand. Mediation kann dann deshalb zu einem Interessenausgleich führen, weil sie die (antizipierten) *Kosten von Mehrheitsentscheidungen* ausgeglichen verteilt. „Erfolgreiche“ im Sinne von „konsensproduzierender“ Deliberation findet dann unter Umständen gerade durch den *Ausschluß* der Zivilgesellschaft statt, deren fundamentale Anfragen an vorherrschende Politikstrategien ausgeblendet bzw. eingeklammert werden.⁵

Systematisch könnten dies Überlegungen für den Zusammenhang von lokaler Politik und Bürgergesellschaft auch deshalb bedeutsam sein, weil es hier häufig um die Implementation von politischen Programmen geht, die von höheren Ebenen verabschiedet wurden. Konsenssuche im lokalen Rahmen könnte dann darin bestehen, das „Beste daraus zu machen“. Zivilgesellschaftliche Gruppen könnten angesichts des relativ geringen Entscheidungsspielraumes dazu veranlaßt sehen, sich nicht an konsensorientierten Formen lokaler Entscheidungsfindung zu beteiligen, weil damit die Opposition gegen die ursprüngliche Entscheidung delegitimiert würde (vgl. Tils 1997: 48). Habermas' Standpunkt, daß die Geltung von Normen letztlich in einem rationalen Konsens aller Betroffenen wurzele, sollte auch seine Anhänger nicht zu schnell zu der Vorstellung verleiten, daß ein herbeigeführter Konsens selbst schon in jedem Fall als rational zu betrachten sei, ein bleibender Dissens hingegen als irrational. Konsens ist für Habermas zwar *geltungslogisch* jenes Prinzip, welches über die Richtigkeit von Normen entscheidet. Bei näherem Hinsehen zeigt sich freilich, daß gerade die Nicht-Teilnahme an realen konsensorientierten Verfahren für zivilgesellschaftliche Akteure die bessere Wahl im Sinne einer deliberativen Politik sein kann, weil nur so die Offenheit für alle möglichen Argumente gewahrt bleibt.

⁵ Ob es sich in diesem Fall um eine Selbstexklusion oder um eine Fremdexklusion handelte, ist hier nicht relevant. Denn Selbstexklusion, darauf kommt es hier an, kann eine zivilgesellschaftlich sinnvolle Strategie sein. Zur Frage, unter welchen Bedingungen es für Bürgerinitiativen und Umweltverbände sinnvoll ist, sich an Mediationen zu beteiligen vgl. Tils (1997). Danach ist die Teilnahme an Mediationsverfahren „dann tendenziell keine lohnende Option, wenn es sich bei den konkreten Konflikten um stark wertbesetzte Themen handelt, den intermediären Organisationen eine günstige anderweitige Opportunitätsstruktur zur Verfügung steht und sie als Akteure eine hohe Mobilisierungsfähigkeit besitzen“ (ebd.: 49).

Ein weiterer Punkt könnte aus der Sicht der deliberativen Demokratietheorie gegenüber den neuen Verfahrensmodellen eingewandt werden: Ist ihnen nicht ein beträchtlicher Zug von Organisiertheit und Inszenierung durch politische Amtsträger eigen? Wird hier der Anforderung einer „nicht durch Verfahren regulierten Öffentlichkeit“, einer „von Beschlüssen entkoppelte(n) Meinungsbildung“ und „sich überlappenden subkulturellen Öffentlichkeiten mit fließenden zeitlichen, sozialen und sachlichen Grenzen“ (Habermas 1994: 373) überhaupt noch Rechnung getragen?

2.4 Politische Partizipation, diskursives Niveau und die Transformation von Präferenzen

Letztlich reicht es aus deliberationalistischer Perspektive nicht aus, bei Aussagen über Ausmaß der *Partizipation* an öffentlichen Beratungsprozessen sowie der *Akzeptanz* von getroffenen Entscheidungen stehen zu bleiben. Auch die *Qualität* von Argumenten müßte zur Frage stehen, da das Rationalitätsniveau für die Legitimität der Ergebnisse politischer Willensbildungsprozesse bürgen soll. Dabei kann die „Frage nach dem cui bono erweiterter politischer Partizipation“ (Gabriel 2000: 100) sich allerdings nicht damit begnügen, die Kongruenz bzw. Inkongruenz der Politikpräferenzen von aktiven und nicht-aktiven Bürgern festzustellen.⁶ Es muß dann auch berücksichtigt werden, ob Präferenzen sich im Verlauf von Partizipationsprozessen *verändern* und ob diese Veränderung mit der *Qualität* politischer Diskurse zu tun hat. Denn dies würde ein anderes Licht auf die Präferenzdifferenzen zwischen Aktiven und Inaktiven werfen: Nicht einfach würde die Partizipation auf Kosten der Präferenzen der Nicht-Aktiven gehen, sondern die ursprünglichen Präferenzen der Aktiven hätten die Involvierung in öffentliche Beratungen selbst nicht „unbeschadet“ überstanden. Die Aktiven hätten dann in erster Linie den Vorteil, daß die Nicht-Erfüllung ihrer ursprünglichen Präferenzen nicht einfach übergangen oder mißachtet worden sind, sondern sich dem „zwanglosen Zwang des besseren Argumentes“ (Habermas) gebeugt hätten. Beantwortet werden müßte zudem die Frage, ob die Interessen der Inaktiven nicht durch andere Vermittlungsinstanzen (etwa Interessenverbände, Parteien, Kirchen) in hinreichender Weise artikuliert und mit politischem Einfluß bewährt werden. Dann wäre die Partizipation der Aktiven notwendig im Hinblick etwa auf nicht-organisierte und nicht-konfliktfähige Interessen. Gerade diese sind jedoch zumeist Herzensanliegen zivilgesellschaftlicher Gruppen im Sinne der deliberativen Politik.

Freilich ist fraglich, ob und unter welchen Umständen eine solche Transformation von Präferenzen durch öffentliche Diskussion tatsächlich stattfindet. Eine solche Analyse der argumentativen Praxis zivilgesellschaftlicher Gruppen hat beispielsweise Jürgen Gerhards (Gerhards 1997, s. a. Gerhards/Neidhardt/Rucht 1998) präsentiert. Seine Untersuchung zum Argumentationsniveau von Akteuren der Zivilgesellschaft in der Debatte um die Neuregelung der Gesetzgebung zur Abtreibung bietet insofern aufschlußreiche Einblicke, als die für die Zivilgesellschaft erhobene Vermutung eines rationaleren Diskursverhaltens deutlich in Frage gestellt wurde. Als Ergebnis hält Gerhards fest, daß sich die zivilgesellschaftlichen Akteure (etwa Lebensschützer und Frauengruppen) zwar durchaus gegenseitig respektieren, aber kaum aufeinander eingehen. Andererseits haben amerikanische Forschungen unter deliberationalistischen Vorzeichen ergeben, daß Dialogprozesse durchaus beträchtlichen Einfluß auf politische Präferenzen haben können (Fishkin 1997: 214-220). Auch diese Befunde freilich sind mit einer gewissen Ambivalenz behaftet: Denn nachdem die interaktiv angelegten Beratungsprozesse eine gewisse Zeit zurücklagen, fielen viele Beteiligte wieder auf ihre alten Positionen zurück. Das deutet darauf hin, daß zwischen direktdemokratischen Entscheidungsverfahren (lokale Referenden) und den dialogischen Beteiligungsformen durchaus ein Spannungs-

⁶ „Wenn man das Konfliktpotential politischer Themen in die Betrachtung einbezieht, dann treten die divergierenden Policyprofile von Aktiven und Inaktiven klar zutage. (...) Was ist für ein politisches System gewonnen, wenn neue Formen der Interessenvermittlung nur in jenen Bereichen funktionieren, in denen kaum Konflikte auftreten?“ (Gabriel 2000: 118f.).

verhältnis besteht. Denn die in einer „face-to-face“-Situation eingenommenen und modifizierten Einstellungen können von denen in einer isolierten individuellen Entscheidungssituation geäußerten in beträchtlicher Weise abweichen.

Die Frage: „Does deliberation matter?“ (Becker 2000: 217) kann nach alledem in zweifacher Hinsicht formuliert werden: Zum einen kann danach gefragt werden, ob mehr oder weniger institutionalisierte Diskussionsprozesse sich tatsächlich nachhaltig auf politische Präferenzen auswirken (vgl. ebd.). Zum anderen wäre zu klären, inwiefern Deliberation sich tatsächlich auf die Resultate politischer Prozesse auswirkt. Die erste Frage zielt auf die Generierung „kommunikativer Macht“. Darauf wurde hier bereits hinreichend eingegangen. Die zweite Frage richtet sich auf das Gewicht deliberativer Aspekte gegenüber anderen den policy-Zyklus nachhaltig bestimmende Institutionen, Akteuren und Strukturen. Darauf werde ich im Schlußabschnitt zurückkommen.

3. Kommunitarismus, Bürgergesellschaft und lokale Politik

Der Kommunitarismus ist ein *label* für eine vielgestaltige Strömung in der politischen Philosophie der Gegenwart (Kallscheuer 1995). Grundsätzlich zu unterscheiden sind die praktisch-politische Reformbewegung der um Amitai Etzioni sich scheren *Communitarian Platform* einerseits, die durch bestimmte konzeptuelle Gemeinsamkeiten definierte Gruppe von kommunitaristischen Denkern in der akademischen sozialphilosophischen Debatte andererseits (vgl. Meyer 1999). Gemeinsam ist praktisch allen kommunitaristischen Theoretikern wie auch den Aktivisten der kommunitaristischen Bewegung die Hervorhebung der Rolle von intermediären Gruppen und Institutionen und die Forderung nach einer möglichst weitgehenden Dezentralisierung politischer Macht.

3.1 Das kommunitaristische Konzept der Bürgergesellschaft

Leitbild des kommunitaristischen Denkens über die Zivilgesellschaft ist die Vorstellung einer „aktiven Gesellschaft“. Die politischen Konsequenzen ihrer Reflexionen laufen entsprechend regelmäßig auf die Forderung nach einem „aktivierenden Staat“ hinaus. So kann denn auch Amitai Etzionis Entwurf zu einer *Aktiven Gesellschaft* (Etzioni 1975) als *locus classicus* für eine kommunitaristische Sichtweise der Bürgergesellschaft betrachtet werden. Etzioni bestimmt die Überwindung sozialer Entfremdung als die *ratio essendi* einer aktiven Gesellschaft: „Aktiv sein bedeutet zur Überwindung von Entfremdung beitragen: Aktivität macht eine Gesellschaft sensibler gegenüber den Bedürfnissen ihrer Mitglieder“ (Etzioni 1975: 625). Das Zitat verdeutlicht zum einen, daß Überwindung von Entfremdung im Gegensatz zur marxistischen Tradition von Etzioni als auf einer Vielzahl lokaler Aktivitäten aufruhendes, niemals abgeschlossenes Projekt verstanden wird. Zum anderen zeigt sich eine wichtige Kontinuität zu den jüngeren Publikationen Etzionis und des *Communitarian Network*, wo der in den siebziger Jahren populäre Begriff der Entfremdung nicht mehr diese prominente Rolle spielt, nämlich der Hinweis auf die *Responsivität* von Gesellschaften gegenüber den Bedürfnissen ihrer Mitglieder. Der Kommunitarismus Etzionischer Prägung ist, was vielfach übersehen wird, nicht einfach ein Programm zur moralischen Aufladung gesellschaftlicher Verhältnisse unter dem Vorzeichen einer Stärkung individueller Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft; er ist mindestens gleichermaßen ein Gegenprogramm zur bürokratischen Entkopplung von sozialen Organisationen gegenüber den unter ihrem Einfluß stehenden Mitgliedern. Nur wenn beide Aspekte berücksichtigt werden, wird auch ersichtlich, warum Etzionis Sicht der aktiven Gesellschaft zugleich ein Beitrag zur *Steuerungstheorie* sein will.⁷

⁷ Interessanterweise wurde Etzionis gesellschaftstheoretischer Ansatz gerade vom Luhmann-Schüler Helmut Willke ob seiner Sicht sozialer Steuerung hochgelobt (vgl. Willke 1992: 119ff.) – trotz der systemtheoretischen

An die Stelle des Begriffs der Entfremdung ist heute bei kommunitaristischen Autoren der Begriff der *Inauthentizität* getreten, und die Tatsache, daß Etzioni bereits Inauthentizität als wichtigstes spezifisches Verständnis von Entfremdung versteht (Etzioni 1975: 627ff.), belegt die substantielle Kontinuität im kommunitaristischen Denken. Als „unverwechselbaren Kern“ des Entfremdungsbegriffs nennt Etzioni „die ‚Unsensibilität‘ der Welt gegenüber dem Handelnden, die ihn Zwängen unterwirft, die er weder verstehen noch steuern kann“ (ebd.: 625). Mit der Bezichtigung von „Marktbeziehungen“ und „administrativen Strukturen“ (ebd.) macht Etzioni genau jene Faktoren für Entfremdung verantwortlich, denen auch die Bürgergesellschaft entgegengesetzt werden sollte. Inauthentizität bestimmt Etzioni näher als eine besondere Form der Entfremdung, bei der Aktivität möglich ist, aber ins Leere läuft: „Wer entfremdet ist, fühlt, daß er keine Macht hat; Menschen in unauthentischen Verhältnissen dagegen kommen sich vor, als bedienten sie funktionslose Hebel“ (ebd.: 627). Etzioni nennt drei Haupteigenschaften inauthentischer Institutionen: „(a) relativ hohe Investitionen in manipulative Aktivitäten (...); (b) Spannungen zwischen Rängen oder Stausebenen, die sich aus der Kluft zwischen dem Schein einer Gemeinschaft und der darunterliegenden bürokratischen Wirklichkeit ergeben (...); (c) eine Unfähigkeit, die Energien ihrer Mitglieder adäquat zu mobilisieren“ (643).

Charles Taylor und Michael Walzer haben das kommunitaristische Anliegen einer aktiven Gesellschaft, die institutionelle Responsivität durch individuelle Partizipation in Aussicht stellt, in den Diskurs über die Bürger-/Zivilgesellschaft eingepaßt. Zwei zentrale Vorstellungen seien hier genannt, denen jeweils eine bestimmte Problematik anhaftet: Zum einen geht die kommunitaristische Sicht von der Annahme aus, „daß Bürgergesellschaften nicht auf *abstrakten* Gerechtigkeitsprinzipien basieren, sondern in *solidarischen* Anerkennungsverhältnissen verankert sind“ (Kneer 1997: 240). Dies bringt kommunitaristische Vorstellungen in ein potentielles Spannungsverhältnis etwa mit sozialstaatlichen Gleichheitsprinzipien. Zum anderen ist die Auffassung zentral, daß demokratischer Staat und Bürgergesellschaft eine politisch hergestellte Gesamtheit bilden, die zusammen für die Integration der Gesellschaft verantwortlich zeichnen. „Bürgerliche Gesellschaft“, so Taylor (1993: 146), „ist nicht so sehr eine Sphäre außerhalb der politischen Macht; sie dringt vielmehr tief in diese Macht ein, fragmentiert und dezentralisiert sie.“ Für Walzer sollten Staat und Zivilgesellschaft eine „soziale Allianz“ eingehen, in der zivilgesellschaftliche Gruppen integrierend und partizipationsfördernd wirken, staatliche Politik hingegen Ressourcen für die Vereinigungen zur Verfügung stellen und diese in die Staatstätigkeit einbinden (Walzer 1998). Das Problem, welches sich im Hinblick auf diese Forderung ergibt, ist, inwiefern einer solchen Zielsetzung die Gefahr der Verstaatlichung zivilgesellschaftlicher Gruppen inhäriert.

3.2 Die Bedeutung lokaler Politik aus kommunitaristischer Sicht

Eine „Politik der demokratischen Ermächtigung“ (empowerment) muß nach der Auffassung Taylors auf Subsidiarität, Föderalismus und Dezentralisierung setzen (Taylor 1995: 132). Dies entspricht der von Meyer und anderen ausgemachten erforderlichen „Schrumpfung der Beteiligungshorizonte“ (vgl. Meyer 1999: 38) auf leicht zugängliche, mit der persönlichen Lebenswelt verbundene institutionelle Kontexte und Gemeinschaften. Bei den kommunitaristischen Autoren ist somit sehr viel klarer als bei der Theorie der deliberativen Demokratie zu erkennen, daß die Stärkung des politischen Lebens auf der lokalen Ebene für sie ein genuines, eng mit theoretischer Positionierung und Gesellschaftsdiagnose verbundenes Anliegen

Aversion gegenüber einem „schwärmerischen“ Zivilgesellschaftsdiskurs. Da „Bedürfnisse“ von Etzioni jedoch in durchweg „immaterieller“ Weise verstanden werden (z. B. Zuwendung, Anerkennung, Einbettung in einen orientierenden Kontext (Etzioni 1975: 632f.)), handelt es sich um eine normativ anspruchsvolle Steuerungstheorie. Zumal Etzioni hervorhebt, daß „es die Beteiligung der Mitglieder an den gesellschaftlichen Prozessen (ist), die die Offenheit der Struktur für die Befriedigung der Grundbedürfnisse sichert“ (ebd.: 633).

ist.⁸ Allerdings soll auch hier Dezentralisierung nicht um ihrer selbst willen erfolgen, sondern ist an bestimmte Erwartungen gekoppelt. Man erhofft sich eine Aktivierung von bürgerschaftlichen Aktivitäten, eine weitergehende Inklusion benachteiligter Gruppen und eine effektivere Befriedigung grundlegender Bedürfnisse. Letztlich ist es die „Würde“ (Taylor 1992) bzw. die „Selbstachtung“ (Walzer 1992b: 395) der freien und gleichen Bürger, die eine Stärkung in der Form gegenseitiger Anerkennung erfahren soll. Dezentralisierung und Subsidiarität sollen dafür den geeigneten Rahmen einer geteilten sozialen Praxis stiften.

In der kommunitaristischen Vorstellung von Bürgergesellschaft und lokaler Politik könnte eine Paradoxie dahingehend behauptet werden, daß soziale Fragmentierung durch politische Fragmentierung kompensiert werden soll. In der Tat geht es jedoch um ein gesamtgesellschaftliches Projekt der Lokalisierung politischer Macht. Mit anderen Worten: Auch das Vorhaben einer „Vergesellschaftung“ des Wohlfahrtsstaates (Walzer 1988) oder der „Dezentralisierung“ (Taylor 1995: 133) muß als politisches Vorhaben der gesamten politischen Gemeinschaft verstanden werden.⁹ „Die zivile Gesellschaft“, so Walzer (1992a: 97), „ist ein Projekt von Projekten.“¹⁰ Dieses Projekt der zivilen Gesellschaft erfordert eine „neue Empfänglichkeit für das, was lokal, spezifisch und kontingent ist“ (ebd.), kann aber die allen gemeinsame Staatsbürgerschaft nicht einfach als eine Rolle neben anderen behandeln, da der Staat immer noch als den Handlungsrahmen der Bürgergesellschaft ordnend eine herausgehobene Rolle spielt (ebd.: 89f.). Da sowohl Walzer als auch Taylor in der Dominanz des Marktes eine entscheidende Ursache für voranschreitende Gemeinschaftserosion sehen, kommt hinzu, daß nach ihrer Auffassung, eine lokalisierte Politik der Zivilgesellschaft mit einer Markteinhegung auf nationaler Ebene einhergehen muß (Walzer 1992b, 1984, Taylor 1992, Sandel 1993). Somit erfordert die kommunitaristische Perspektive nicht nur eine aktive Gesellschaft, sondern auch einen handlungsfähigen, effektiven und responsiven Staat, der zugleich bereit sein soll, einen Großteil seiner Macht wieder an untere Instanzen abzugeben (vgl. Haus 2000: 318ff.). Es ist offensichtlich ein komplexes politisches Projekt, welches den Kommunitaristen vor Augen schwebt. Ein stabiles Arrangement kann dabei zwar prinzipiell nicht erwartet werden – wohl aber können einige Erfolgsbedingungen plausibilisiert werden.

3.3 Bürgeraktivität und Gleichheit: Die Bedeutung von sozialem Kapital und Empowerment

Eine Transformation lokaler Politik aus kommunitaristischer Perspektive hätte von einem verändertem Verständnis staatsbürgerlicher *Gleichheit* auszugehen. So schreibt Taylor in seinem Kommentar zur Kommunitarismusdebatte: „Einige unserer gemeinsamen Gefühle über Gleichheit im Detail definieren und rechtlich durchsetzen zu wollen, kann den Gemeinsinn moralischer Verpflichtung und gegenseitiger Solidarität schwächen, aus dem sich diese Gefühle speisen“ (Taylor 1993b: 106). Gleichheit wäre dann eher in einem „republikanischen“ Sinn, als Anerkennung und tatsächlichen Praktizierens gleicher Aktivbürgerschaft, von Bedeutung. Nach Walzers Konzept einer „komplexen Gleichheit“ impliziert dieses „republikanisch-pluralistische“ (vgl. Walzer 1993: 177) Verständnis von staatsbürgerlicher Gleichheit eine zweifache Differenzierung: gemäß den Sinnzusammenhängen unterschiedlicher Gütersphären und gemäß je spezifischen lokal-zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen (Walzer 1992b). Das kommunitaristische Interesse an Dezentralisierung und Demokratisierung richtet

⁸ So auch Hartmut Rosa: „Politische, bürokratische, aber auch ökonomische *Dezentralisierung* ist (...) neben *Partizipation* eine Zentralkategorie fast aller kommunitaristischen Reformvorschläge (...), scheint sie doch die einzige Alternative zu einer noch stärker legalozentrisch-bürokratisierten und damit ‚atomistisch-entfremdeten‘ Politik zu sein“ (Rosa 1999: 54).

⁹ Dies wird vielleicht nirgends deutlicher als in Benjamin Barbers Reformprogramm für die Institutionalisierung einer „starken Demokratie“ (Barber 1994).

¹⁰ Hier zeigt sich eine frappierende Ähnlichkeit zu Lokale Agenda 21-Prozessen: Wie das *Leitbild* der „Nachhaltigkeit“ nur in vielen einzelnen *Projekten* eine konkrete Gestalt gewinnen kann, die Projekte jedoch stets des Rückbezugs auf das *Leitbild* erfordern (vgl. Rösler 2000), so auch das *Leitbild* „Zivilgesellschaft“.

sich dabei in besonderer Weise auf die Reform des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates. Der Leistungsstaat soll „vergesellschaftet“ (Walzer 1988), das heißt an die Aktivität lokaler Gruppen zurückgebunden werden. Für die lokale Politik ergeben sich aus der kommunitaristischen Perspektive infolgedessen vor allem Anregungen für eine zivilgesellschaftliche Transformation innerhalb ihres sozialpolitischen Aufgabenbereichs.

Da staatsbürgerliche Gleichheit bei alledem nicht *negiert*, sondern *differenziert* und auf partikuläre Anerkennungsverhältnisse zurückbezogen und gewissermaßen „verwirklicht“ werden soll, ist eine Politik des *Empowerment* das notwendige Supplement einer lokalisierten Politik der Bürgergesellschaft. Gleichheit heißt dann allgemeine Inklusion in das Projekt einer aktiven Gesellschaft. Dabei kann Gleichheit der Ergebnisse in einem handfesten Sinne freilich nicht garantiert werden. Das nicht weniger egalitäre Ziel, Gleichheit als sich selbst achtende Handelnde zu befördern, stünde dazu in Widerspruch. Aktivierung kann scheitern, im Unterschied zu einer klar normierten Zuteilung eindeutig definierter Leistungen. Wo die Schwelle tolerierbarer Resultatsungleichheiten liegt, ist eine Frage der politischen Urteilskraft der Bürger – als Mitglieder der verschiedenen lokalen Gemeinschaften wie auch der politischen Gemeinschaft insgesamt. Insofern bedarf auch eine Politik der Aktivierung des öffentlichen Diskurses. Leitend müßte dabei meines Erachtens das Prinzip sein, daß Ungleichheiten der Resultate nicht in einer Weise die Selbstachtung der Bürger beeinträchtigen dürfen, die die Gleichheit als Handelnde zur Makulatur werden läßt. Dies ist eine Bestimmung, die offensichtlich kaum für apriorische Festlegungen taugt. Wie überhaupt die kommunitaristische Sicht von Staat, Demokratie und ziviler Gesellschaft in erster Linie ein Argument für die Bereitschaft, sich auf Experimente einzulassen, sein könnte. Ob dem die Sicherheit herkömmlicher Formen staatlicher Gleichheitsverbürgung vorzuziehen ist, kann nur als Gegenstand politischer Selbstverständigung ausgewiesen werden. Zu dieser, bislang noch nicht stattfindenden Selbstverständigung hätten die kommunitaristischen Theoretiker der Zivilgesellschaft, dann allerdings gewichtige Argumente beigetragen.

Empirisches Unterfutter und Hinweise auf die Rolle lokaler Politik erhält die kommunitaristische Sicht von Bürgergesellschaft und lokaler Gemeinschaft durch Robert Putnams Forschungen zum sozialen Kapital in einer „civic community“.¹¹ Putnams Beschreibung des sozialen Lebens in den „nicht-zivilen“ Regionen Italiens zeigt genau jene Züge, die Taylor, Walzer, Barber und andere Kommunitaristen als Gefahr westlicher Gesellschaften kennzeichnen: „Citizens of less civic regions feel exploited, alienated, powerless“ (Putnam 1993: 109). Die Fokussierung auf das soziale Kapital der Bürgerschaft muß sich der gerechtigkeitsrelevanten Tatsache stellen, daß soziales Kapital dort vermehrt wird, wo es bereits vorhanden ist, und dort abnimmt, wo es bereits schwach ist, gemäß der biblischen Maxime: „Wer hat, dem wird gegeben werden“ (vgl. Putnam 1993: 171). Die Zielsetzung eines aktivierenden Staates muß sich in theoretischer Hinsicht vor allem von Überlegungen zu den Dilemmata kollektiven Handelns und deren Auflösungsmöglichkeiten informieren lassen. „Success in overcoming dilemmas of collective action and the self-defeating opportunism that they spawn depends on the broader social context within which any particular game is played. Voluntary cooperation is easier in a community that has inherited a substantial stock of social capital in the form of norms of reciprocity and networks of civic engagements“ (Putnam 1993: 167). Die inzwischen vielzitierten „vier Mobilitäten“, welche Walzer als dissoziative Kräfte in modernen Gesellschaften ins Feld geführt hat¹², haben systematisch die Bedeutung, auf reale Hinter-

¹¹ Putnam stützt sich ideengeschichtlich bei der Erarbeitung seines Konzepts einer „civic community“ ausdrücklich auf kommunitaristische Autoren wie Bellah, Barber und Walzer sowie in historischer Hinsicht auf Tocqueville und grenzt diesen Ansatz von der liberalen Sicht ab (vgl. Putnam 1993: 86-91, 117f. u. pass.).

¹² *Geographische* Mobilität, *soziale* Mobilität, *Ehemobilität* (=hohe Scheidungsraten) und *politische* Mobilität (=Nachlassen politischer Loyalitäten).

grundbedingungen hinzuweisen, die effektive Netzwerkbildung erschweren und „Trittbrettfahrertum“ einen Anreiz liefern (Walzer 1993: 167).¹³

Der zentrale Unterschied zwischen zivilen und unzivilen Gemeinschaften liegt in der durch erfolgreiches gemeinsames Handeln immer wieder bestätigten, ja reproduzierten Gewißheit, daß kooperatives Verhalten erwidert wird: „Collective life in the civic regions is eased by the expectation that others will probably follow the rules. Knowing that others will, *you* are more likely to go along, too, thus fulfilling *their* expectations. In the less civic regions nearly everyone expects everyone else to violate the rules“ (Putnam 1993: 111). Ich könnte mir vorstellen, daß das auch als Ausgangsbeschreibung etwa der vorgefundenen Situation in „benachteiligten“ Stadtvierteln taugt. Offensichtlich handelt es sich hier nicht nur um eine Gefangendilemma-Struktur, sondern auch um einen *Circulus vitiosus*: Die Resultate sind für alle Beteiligten suboptimal, und die Situation bestätigt und reproduziert sich ständig selbst aufs neue und gewinnt damit den Status der Unveränderlichkeit.¹⁴

Circuli vitiosi haben bekanntlich die unangenehme Eigenschaft wechselseitiger Kausalverhältnisse; was bedeutet, daß nicht einfach bei der einen „verursachenden“ Seite angesetzt und das Problem dadurch gelöst werden könnte. Andererseits bietet diese Konstellation den Vorteil, daß, egal wo man ansetzt, man immer richtig ansetzt. Entscheidet ist, daß der Zirkel unterbrochen wird und so soziales Vertrauen aus der Erfahrung des Gelingens heraus wächst. Gerade hierin könnte die Ratio einer Politik der „Projekte“ liegen, denn: „Social capital, unlike other forms of capital, must be produced as a by-product of other social activities“ (Putnam 1993: 170). Die alte Überlegung, daß kommunale Selbstverwaltung „unpolitisch“ da auf eine „vorpolitische“ lokale Gemeinschaft gestützt zu sein habe, gewinnt vor diesem Hintergrund ebenso wie die umgekehrte Auffassung, es gebe keinen politikfreien Bereich eine veränderte Bedeutung: Einer Politik des Empowerment geht es zunächst nicht unbedingt um eine direkte Beförderung politischer Aktivitäten; sie stützt sich in der Tat auf eine Fülle sozialer Aktivitäten. Aber dies ist letztlich eben kein unpolitisches Projekt, weil die Anhäufung sozialen Kapitals auch eine höhere Effizienz und Responsivität politischer Institutionen sowie eine stärkere Einmischung der Bürger in die Politik erwarten läßt. Lokale Politik wäre dann Politikermöglichungs-Politik.

4. Schlußfolgerungen

4.1 Bürgergesellschaft und lokale Politik

Die Überlegungen zum Verhältnis von Bürgergesellschaft und lokaler Politik aus der Sicht der deliberativen Demokratietheorie einerseits und des Kommunitarismus andererseits gingen von zwei Leitfragen aus: die nach der Bedeutung lokaler Politik in den jeweiligen Ansätzen und nach den jeweiligen Orientierungspunkten für ihre Umgestaltung. Dabei zeigte sich, daß beide Ansätze Gründe für einen Bedeutungsgewinn lokaler Politik zu liefern imstande sind, diese Gründe jedoch an die Plausibilität der damit verbundenen Erwartungen geknüpft sind. Zwei weitere Fragestellungen an die lokaler Politikforschung sind damit aufgekommen: (1) Welche Bedeutung kann die Transformation von politischen Präferenzen durch öffentliche

¹³ Putnam spricht von den Anreizen in komplexen Gesellschaften für „opportunism, cheating, and shirking“ (Putnam 1993: 178).

¹⁴ Wie Putnam (1993: 113) darlegt, ist der Teufelskreis noch weiter gezogen: in den unzivilen Regionen besteht die Neigung, den starken Staat zu fordern, da solidarische Selbsthilfe nicht möglich ist; aber gerade die mangelnde Zivilität seiner Umwelt läßt die Aktivitäten des politischen Systems ineffektiv werden – so daß auch das Vertrauen in politische Institutionen früher oder später erodieren muß. Ganz allgemein gilt, daß soziales Kapital dort, wo es fehlt, einen *Circulus vitiosus* induziert, dort, wo es vorhanden ist, jedoch einen *Circulus virtuosus* (ebd.: 170 f.).

Beratschlagung in lokalen Politikprozessen annehmen? Hier habe ich u. a. die Auffassung vertreten, daß eine überzeugende Antwort auf diese Frage *Verfahren, Akteure* und *Inhalte* gleichermaßen berücksichtigen muß. (2) Welche Ressourcen für die Generierung und Freisetzung von sozialem Kapital gibt es auf lokaler Ebene und für lokale Politik? Diese Frage ist, wie dargelegt, vor allem im Hinblick auf den angemessenen Spielraum für Dezentralisierungs- und Aktivierungsvorschläge relevant, wobei das Verständnis von staatsbürgerlicher *Gleichheit* in den Mittelpunkt rückt. Nur wenn lokale Politik in der Lage ist, sozialen Ungleichheiten vor Ort durch eine Politik der gezielten Mehrung sozialen Kapitals angemessen zu begegnen, können Dezentralisierungsvorschläge ihr kommunitaristisches Flair entfalten.¹⁵ Im folgenden möchte ich abschließend einige problematische Punkte ergänzen, die Anlaß zu weitergehenden Diskussionen geben können.

Von hoher Bedeutung ist die Frage nach der Einpassung zivilgesellschaftlicher Elemente in das bestehende Institutionensystem, vor allem die Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie. Hier ist das Problem politischer *Verantwortung* einschlägig. Im Hinblick auf diskursive Verfahren der Bürgerbeteiligung ist fraglich, inwiefern repräsentative Entscheidungsträger sich tatsächlich an deren Ergebnis vorab binden können, wie dies von ihren Verfechtern mitunter gefordert wird. Andererseits gibt es Hinweise darauf, daß durch Wahlhandlungen ausgedrückte Sanktionen bzw. Gratifikationen politischer Verantwortungsträger nicht in Einklang stehen müssen mit Auffassungen, die involvierte Bürger sich in dialogischen Prozessen bilden. Auch auf kommunitaristischer Seite tut sich ein mögliches Verantwortungs-Dilemma auf: Werden dezentralisierte und demokratisierte Entscheidungsarenen einfach gleichmäßig durch den Gesamtstaat subventioniert (wie es etwa Walzer vorschlägt), so stellt sich die Frage der Verantwortung der Subventionsempfänger gegenüber den Gebern in der Form des Nachweises einer effektiven und effizienten Verwendung. Verbindet sich Dezentralisierung hingegen mit einem weitgehend Rückbau gesamtgesellschaftlicher Redistribution (der neoliberale Weg), so wird die solidarische Verantwortung gegenüber den Leistungsabhängigen in Frage gestellt.

In der Umsetzung zivilgesellschaftlicher Perspektiven ergibt sich schließlich für beide Ansätze die Gefahr der Einebnung der Differenz von staatlicher Sphäre einerseits und Bürgergesellschaft andererseits. Die Dialektik von Konsensfindungsverfahren auf lokaler Ebene könnte darin liegen, daß zivilgesellschaftlichem Widerspruch gegenüber der Verselbständigung von Systemimperativen gerade durch die organisierte Einbindung in pragmatisch orientierte Dialogverfahren der Boden entzogen wird. Die Dialektik einer „sozialen Allianz“ (Walzer) zwischen demokratischem Staat und zivilgesellschaftlichen Gruppen hingegen liegt darin, daß die Bürgergesellschaft im „aktivierenden Staat“ selbst „verstaatlicht“ zu werden droht. Empowerment schлüge dann in Paternalismus um, Subventionierung in Abhängigkeit, und die Beteiligung an staatlichen *policies* in eine interne Bürokratisierung. Am Schicksal der sozialstaatlichen Verwirklichung von „Subsidiarität“ in Deutschland läßt sich dies ablesen. Gerade der „Staat des korporatistischen Paktierens“ steht in der Gefahr, aus der Kooperation mit einem sozialen Assoziationswesen jene „quasi-staatliche Veranstaltung“ hervorzubringen, welche zurecht als *unzivil* kritisiert wird (Anheier et al. 2000: 77f., 81-84). Da diese Veranstaltung nicht von ungefähr abgehalten wird, sondern um der Effektivität im Sinne einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ auf möglichst hohem Niveau willen, lautet die normativ relevante Frage, welche anderen Zielsetzungen berücksichtigt werden sollten.

Das bürgergesellschaftliche „Schwärmen“ ist nicht ohne Wirklichkeitsbezug, es muß sich aber verschiedenen Zielkonflikten, Dilemmata und Paradoxien stellen. Es mag sich dabei mit einer lokalen Politik des Dialogs und des Empowerments verbinden. Gerade die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland lehrt jedoch auch, daß man sich früher als für möglich gehalten in den modernen, auf Effizienz und Effektivität bedachten

¹⁵ Es mag natürlich andere Gründe geben, für bestimmte Formen von Dezentralisierung einzutreten, aber das steht hier nicht zur Diskussion.

Staat eingebettet findet, während man noch von genossenschaftlichen Assoziationsvorstellungen schwärmen mag.

4.2 Der gegenwärtige Reformprozeß in den deutschen Kommunen und das Konzept der Bürgergesellschaft

Ich will abschließend darlegen, wieso deliberative Demokratietheorie und Kommunitarismus zum Verständnis der „kooperativen Demokratie“ als einem dritten Standbein der lokalen Demokratie neben repräsentativer und direkter Demokratie (vgl. Banner 1999) beitragen können. Dazu möchte ich kurz skizzieren, wie eine Verbindung des bürgergesellschaftlichen Diskurses zu den drei gegenwärtigen „Megareformtrends“ im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung hergestellt werden kann, das heißt zur Einführung lokaler Referenden, der Verwaltungsmodernisierung und der Direktwahl der Bürgermeister.

Zunächst zu *Bürgerbegehren* und *-entscheiden*. Daß Beteiligungsverfahren wie Zukunftsforen, Runde Tische und Planungszelle „jenseits der Kontroverse von repräsentativer oder direkter Demokratie“ liegen, hat bereits Peter Feindt (1997: 43) herausgestellt. Obwohl für den „Graswurzeldemokraten“ unter den Kommunitaristen, Benjamin Barber, das „gemeinsame Entscheiden“ auf lokaler Ebene in Form von extensiv gehandhabten lokalen Referenden ein entscheidender Bestandteil seines Programms einer „starken Demokratie“ ist (Barber 1994), so sollte meines Erachtens doch darauf insistiert werden, daß direkte Demokratie nicht mit bürgergesellschaftlicher Politik oder „interaktivem Regieren“ identifiziert wird. Die Entscheidung von politischen Fragen durch die Bürgerschaft setzt an sich nicht voraus, daß interaktive Prozesse zwischen politischen Verantwortungsträgern und Bürgergruppen eine zentrale Rolle spielen. Direktdemokratische Mitentscheidungsrechte können institutionell zunächst einfach als eine andere Form des Mehrheitsbeschlusses gelten, die an die Stelle einer Ratsmehrheit tritt. De facto wirken lokale Referenden freilich offensichtlich vor allem als Vetomöglichkeit gegenüber Vorhaben der lokalen Verwaltung. Sie haben, in den Worten Otmar Jungs (1999: 128), einen „reaktiven Charakter“. Gerade diese faktische Wirkung könnte nun dazu führen, daß Verwaltung und Politik sich frühzeitig um eine öffentliche Debatte über strittige Themen bemühen, um Blockadesituationen durch Inanspruchnahme des bürgerschaftlichen Vetos möglichst zu vermeiden und im frühen Planungsstadium mögliche Widerstände zu identifizieren.

Zur *Verwaltungsmodernisierung* ist zu sagen, daß sich gegenwärtigen anscheinend ein Konsens dahingehend abzeichnet, daß die im Zeichen des Neuen Steuerungsmodells initiierten Reformen nur dann die nötige Schubkraft erhalten können, wenn sie mit breiter Bürgerbeteiligung verknüpft werden. Advokaten des Neuen Steuerungsmodells wie Gerhard Banner erkennen heute an, daß sie ihre Ziele in den erweiterten Kontext der „Bürgerkommune“ (Banner 1998) stellen müssen, um „das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells aus(zu)schöpfen“ (Banner 1997). Auch hier taucht wieder, etwa bei Henning Schridde (1997: 221) der Gedanke einer dritten Säule der lokalen Demokratie, neben repräsentativer und direkter, auf: wenn die „Kundenmacht“ sich wirklich Gehör verschaffen soll, dann muß eine Diskussion dieser Kunden über Standards und Ziele möglich sein. So könnte der Kunde zum deliberierenden oder auch zum kooperierenden „Bürger“ werden.

Schließlich zur *Direktwahl des Bürgermeisters* als Spitze der Verwaltung: Beobachter wie Jörg Bogumil sind der Auffassung, daß die „kooperative Demokratie“ auf lokaler Ebene zu einer weiteren Stärkung der Verwaltung gegenüber dem Rat führt, weil nun auch noch Grundsatzentscheidungen ausgelagert werden (Bogumil 2000: 30-33). Diese Gefahr ist sicherlich sehr ernst zu nehmen. Möglicherweise könnte die Diagnose jedoch anders ausfallen, wenn die Ratsmitglieder sich in ihrem Rollenverständnis den kooperativen Gepflogenheiten anpassen und kommunikative Kompetenz gerade im Rahmen der neuen Beteiligungsformen suchen. Daß gerade *dies* im Sinne des deliberativen Demokratieverständnisses wäre, bringt Habermas zum Ausdruck, wenn er schreibt: „Nicht in der Person eines Chefs der Verwaltung

dürfte sich das Publikum der Staatsbürger wiedererkennen können, sondern in demokratischen Parteiführern“ (Habermas 1994: 534).

Literatur

- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich (1999): „Die Zukunft der Bürgergesellschaft. Wo stehen wir, wohin gehen wir?“, in: Dies. (Hrsg.): *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion. Praxis*, Opladen 1999: 13-24.
- Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (2000): „Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors“, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin: 71-98.
- Banner, Gerhard (1997): „Das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen!“, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*, Baden-Baden: 125-138.
- (1999): „Die drei Demokratien der Bürgerkommune“, in: Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): *Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine „gute“ und bürgernahe Politik*, Speyer: 133-162.
- Barber, Benjamin (1994): *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Berlin.
- Becker, Michael (2000): „Politik als Verständigungsprozess – Modelle deliberativer Demokratie“, in: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 47, Nr. 2: 216-228.
- Birzer, Markus/Feindt, Peter Henning/Gessenharter, Wolfgang (1996): „Warum neue Verfahren der Konfliktregelung?“, in: Feindt, Peter Henning et al. (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*, Dettelbach: 13-36.
- Bogumil, Jörg (2000): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, unveröffentl. Habil.-Schrift, Hagen.
- Brumlik, Micha (1991): „Was heißt ‚zivile Gesellschaft‘? Versuch, den Pudding an die Wand zu nageln“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 36, Heft 8: 987-993.
- Cohen, Jean/Arato, Andrew (1992): *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass.-London.
- Dienel, Peter C. (1991): *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, 2. Aufl., Opladen.
- (1996): „Das ‚Bürgergutachten‘ und seine Nebenwirkungen“, in: Feindt, Peter Henning et al. (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*, Dettelbach: 113-136.
- Etzioni, Amitai (1975): *Die aktive Gesellschaft. eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse*, Opladen.
- Feindt, Peter Henning (1996): „Rationalität durch Partizipation? Das Mehrstufige Dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung“, in: Feindt, Peter Henning et al. (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*, Dettelbach: 169-189.
- (1997): „Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle“, in: *APUZ*, B 50/96: 39-46.
- Fishkin, James S. (1997): *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*, New Haven/London.
- Gabriel, Oscar W. (2000): „Partizipation, Interessenvermittlung und politische Gleichheit. Nicht intendierte Folgen der partizipatorischen Revolution“, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin: 99-122.

- Gerhards, Jürgen (1997): „Diskursive versus liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas“, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 49, Heft 1: 1-34.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter (1998): *Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung*, Wiesbaden.
- Habermas, Jürgen (1994): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 4. Aufl., Frankfurt/Main.
- (1996): „Drei normative Modelle der Demokratie“, in: Ders.: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/Main.
- (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt/Main.
- Hall, John A. (1995): „In Search of Civil Society“, in: Ders. (Hrsg.): *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Cambridge/Mass.: 1-31.
- Haus, Michael (2000): *Die politische Philosophie Michael Walzers. Kritik, Gemeinschaft, Gerechtigkeit*, Wiesbaden.
- Heinelt, Hubert (1997): „Die Transformation der Demokratie und die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Sektors im politischen System moderner Gesellschaften“, in: Schmals, Klaus M./Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Zivile Gesellschaft. Entwicklung-Defizite-Potentiale*, Opladen: 323-340.
- (1998): „Kommunale Arbeitsmarktpolitik“, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn: 633-644.
- (2000): „Nachhaltige Entwicklung durch „Agenda 21“-Prozesse. Politikwissenschaftliche Fragen und Überlegungen zur Debatte“, in: Ders./Mühlich, Eberhard (Hrsg.): *Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse*, Opladen: 51-66.
- Jung, Otmar (1999): „Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre“, in: von Arnim, Hans Herbert (Hrsg.): *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Berlin: 103-137.
- Kallscheuer, Otto (1995): „Was heißt schon Kommunitarismus?“, in: *Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen*, Jg. 8, Heft 3: 17-28.
- Kneer, Georg (1997): „Zivilgesellschaft“, in: Ders. et al. (Hrsg.): *Soziologische Gesellschaftsbegriffe*, München: 228-251.
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning (2000): „Umweltpolitische Steuerung in der Neuorientierung – Agenda 21 als Herausforderung für lokale Politik“, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hrsg.): *Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse*, Opladen: 80-100.
- Luhmann, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt/Main.
- Meyer, Thomas (1999): „Sozialdemokratie und Kommunitarismus. Impulse für die politische Erneuerung“, in: Alemann, Ulrich von/ Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.): *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion. Praxis*, Opladen: 25-46.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey.
- (1995): „Bowling Alone: America’s Declining Social Capital“, in: *Journal of Democracy*, Jg. 6, Nr. 1: 65-78.
- Rosa, Hartmut (1999): „Die politische Theorie des Kommunitarismus: Charles Taylor“, in: Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*, Opladen: 43-68.
- Rösler, Cornelia (2000): „Lokale Agenda 21 in deutschen Städten“, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hrsg.): *Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse*, Opladen: 13-28.
- Sandel, Michael (1993): „Die verfahrensrechtliche Republik und das ungebundene Selbst“, in: Honneth, Axel (Hrsg.): *Kommunitarismus*, Frankfurt/Main-New York: 18-35.

- Saretzki, Thomas (1997): „Mediation, soziale Bewegungen und Demokratie“, in: *FJNSB*, Jg. 10, Heft 4: 27-42.
- Schmals, Klaus M./Heinelt, Hubert (1997): „Anspruch und Wirklichkeit ziviler Gesellschaften – Eine Diskussion mit offenem Horizont“, in: Dies. (Hrsg.): *Zivile Gesellschaft. Entwicklung-Defizite-Potentiale*, Opladen: 9-25.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1992a): „Civil Society – ein postmodernes Kunstprodukt? Eine Antwort auf Volker Heins“, in: *PVS*, Jg. 33, Heft 2: 243-255.
- Schridde, Henning (1997): „Verfahrensinnovationen kommunaler Demokratie, Bausteine für eine Modernisierung der Kommunalpolitik“, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung*, Opladen: 171-191.
- Taylor, Charles (1992): „Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie?“, in: *Transit. Europäische Revue*, Heft 5: 5-21.
- (1993a): „Der Begriff der ‚bürgerlichen Gesellschaft‘ im politischen Denken des Westens“, in: Brumlik, Micha/ Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, Frankfurt/Main: 117-148.
 - (1993b): „Aneinander vorbei: Die Debatte zwischen Liberalismus und Kommunitarismus“, in: Honneth, Axel (Hrsg.): *Kommunitarismus*, Frankfurt/Main: 103- 130.
 - (1995): *Das Unbehagen an der Moderne*, Frankfurt/Main.
- Teubner, Wolfgang (2000): „Lokale Agenda 21 in Europa. Ein Vergleich zur Umsetzung von Kapitel 28 der Agenda 21 in fünf Ländern“, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hrsg.): *Lokale „Agenda 21“ Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse*, Opladen: 29-50.
- Tils, Ralf (1997): „Vorsicht: Mediation!“. Chancen und Risiken der Umweltmediation aus der Perspektive von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen“, in: *FJNSB*, Jg. 10, Heft 4: 43-52.
- Walzer, Michael (1984): „Liberalism and the Art of Separation“, in: *Political Theory*, Jg. 21, Nr. 3: 315-330.
- (1988): „Socializing the Welfare State“, in: Gutmann, Amy (Hrsg.): *Democracy and the Welfare State*, Princeton: 13-26.
 - (1992a): *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*, Berlin.
 - (1992b): *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*, Frankfurt/Main-New York.
 - (1993): „Die kommunitaristische Kritik am Liberalismus“, in: Honneth, Axel (Hrsg.) *Kommunitarismus*, Frankfurt/Main-New York: 157-180.
 - (1994): „Multiculturalism and Individualism“, in: *Dissent*, Jg. 41 (Frühjahr): 185-191.
 - (1998): „Pluralism and Social Democracy“, in: *Dissent*, Jg. 45 (Winter): 47-53.
- Willke, Helmut (1992): *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*, Frankfurt/Main.
- Zilleßen, Horst (1998): „Das politische, gesellschaftliche und rechtliche Umfeld für Umweltmediation in Deutschland“, in: Ders. (Hrsg.): *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen: 48-76.