

Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!?

Vortrag auf der Fachkonferenz „Stadt und Bürger“ des Deutschen Städtetages am 1.3.01
in Kassel

1 Einleitung

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 Verfahrensrecht 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 über Information, Anhören und Beratung hinaus. In den 90er Jahren kommt dann der Kooperation eine wesentliche Bedeutung zu.¹ Ich möchte im Folgenden zunächst einen Überblick über das Spektrum von kooperativen Beteiligungsinstrumenten geben, dann einige Gründe für das Vordringen kooperativer Formen der Bürgerbeteiligung benennen, um dann drittens einige Anmerkungen zu den Potenzialen und Problemen derartiger Beteiligungsformen zu machen.

2 Formen kooperativer Demokratie

Die neuen nicht gesetzlich vorgeschriebenen², sondern freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperativen Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung möchte

¹ 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).

² 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).

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 Verbändebeteiligung,³ 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.⁴ Überblicksartig ergibt sich folgendes Bild:

	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

³ 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.

⁴ 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.

Im Bereich der **Auftraggeberfunktion** geht es um dialogisch orientierte Formen der Bürgerbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen. Hierzu zählen **punktueller** kooperative Planungsobjekte und Koplösungen (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 kommen⁵ 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 (Sportbund, 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 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,⁶ 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);

⁵ 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.

⁶ 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.

- 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.⁷ Nach Banner handelt es sich hier nicht um eine Modeerscheinung, sondern um ein **Grundanliegen** (Banner 1999, S. 160). 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 Gründe für das Vordringen kooperativer Beteiligungsformen

Regierungen und Verwaltungen müssen sich aus unterschiedlichen Gründen verstärkt auf Verhandlungen und Arrangements einlassen. Kooperationsbedarf ergibt sich aus den Rationalitätsgrenzen repräsentativer Demokratie, aus den Grenzen rechtsstaatlicher Steuerung und aus den Grenzen sozialstaatlicher Leistungserbringung. Bezogen auf die kommunale Ebene lässt sich feststellen, dass in Zeiten geringer werdender finanzieller Handlungsspielräume bei zum Teil größer werdenden Problemlagen und einer damit

⁷ 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 Koplanung 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.

einhergehenden wachsenden Unzufriedenheit bei den Bürgern kooperative Bürgerbeteiligungsformen an Bedeutung gewinnen. Setzten 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. Wesentliche Ursache für ihr Vordringen ist aus meiner Sicht das **gleichzeitige Auftreten von Finanzierungs-, Steuerungs- und Legitimationsproblemen.**

So verstärkt sich zum einen seit ca. 1997 sowohl in der kommunalen Praxis als auch in der wissenschaftlichen Rezeption die Diskussion um die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements im Sinne einer Beteiligung der Bürger an der Dienstleistungsproduktion (vgl. Andersen u.a. 1998; Klie u.a. 1998; sowie die Sammelbände Kistler/Noll/Priller 1999; Nährlich/Zimmer 1999; von Alemann/Heinze/Wehrhöfer 1999; Heinze/Olk 2000; Bogumil/Vogel 1999). Die Zeiten, in denen allerorts über Entpolitisierung, den Rückzug ins Private und die negativen Folgen eines übertriebenen Individualismus geklagt wurde, scheinen vorbei zu sein, und dies, obwohl bürgergesellschaftliche Traditionen in Deutschland, ebenso wie in vielen europäischen Ländern, nicht besonders ausgeprägt sind.⁸ Gründe für die in Deutschland zunehmende Attraktivität der „Bürgergesellschaft“ werden vielfach in den durch den Wertewandel⁹ hervorgerufenen zunehmenden Legitimationsproblemen der etablierten politischen Institutionen gesehen (vgl. z.B. Klages 1998; 1999), in dem Brüchigwerden alter Orientierungsmuster, nämlich der Marktorientierung auf der einen und der Staatsorientierung auf der anderen Seite (vgl. Evers/Olk 1996a; Naschold/Bogumil 2000), in der Einsicht, dass die Stärkung von Eigenverantwortung auch zu einem pfleglicheren Umgang mit öffentlichen Leistungen führen kann

8 Civil Society und das sie prägende Konzept des Kommunitarismus ist vor allem ein aus den USA stammendes Konzept, wenngleich es auch in Deutschland früher schon Debatten in diesem Bereich gab. Die Diskussionen um den Stellenwert des sogenannten „Dritten Sektors“ neben Markt und Staat sind jedoch in Deutschland lange Zeit eher randständig. Nun gerät die Frage einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen „staatlichen“ und gesellschaftlichen Akteuren aber verstärkt ins Blickfeld der Aufmerksamkeit (vgl. zur Kommunitarismusdebatte in Deutschland Reese-Schäfer 1999).

9 Aufschlussreich zur Einschätzung des Wertewandels sind vor allem die empirischen Studien von Klages (vgl. Klages/Gensicke 1999). Diese bestätigen, dass es in der Bevölkerung in den letzten 30 Jahren einen Wandel von insgesamt abnehmenden Pflicht- und Akzeptanzwerten zu insgesamt zunehmenden Selbstentfaltungswerten gegeben hat. Waren früher Gehorsams- und Unterordnungswerte dominant, sind es heute Selbständigkeit und freier Wille. Dies hat nach Klages allerdings nicht zu einem Absterben gemeinschaftsbezogener Motivlagen geführt, denn auf der Grundlage einer repräsentativen Erhebung zum Wertewandel und bürgerschaftlichen Engagement kann für Deutschland im Jahr 1997 eine im internationalen Vergleich hohe Quote von freiwillig Engagierten von 39% ausgemacht werden. Das Engagementpotential liegt zudem deutlich höher. Allerdings wird dieses kaum genutzt, es fehlt offenbar an Gelegenheiten. Dieser Tatbestand verweist auf das eigentliche Problem, welches nach Klages in der Krise der gesellschaftlichen und politischen Institutionen (Parteien, öffentliche Verwaltungen), liegt, die auf den Wertewandel bis jetzt nicht angemessen reagiert haben und die Gleichgewichtsstörung zwischen den Menschen und den Institutionen damit vertiefen. Eine 1997 durchgeführte Umfrage über Formen kommunalpolitischer Beteiligung zeigt, dass die Bürger mit einem Anteil von 9% in größerem Ausmaß in einer Bürgerinitiative mitarbeiten als in einer Partei (6%). Zudem können sich 23% in Zukunft die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative vorstellen, aber nur 12% in einer Partei (Kunz/Gabriel 2000).

oder in dem Versuch, Kompensationen für alle möglichen Ausfallerscheinungen des klassischen Wohlfahrtsstaates zu installieren (vgl. Bogumil 1999a, ähnlich Dettling 1998). Relevanz erhält dieser eher kommunitaristische Entwicklungsstrang aus meiner Sicht vor allem durch die Verbindung mit Haushaltskonsolidierungsanstrengungen.

Eine zweite Quelle für den Ausbau kooperativer Beteiligungsformen liegt in zunehmenden Steuerungsproblemen bei der Umsetzung bestimmter Maßnahmen, die durch den Aufbau verhandlungsdemokratischer Formen gemildert werden sollen.¹⁰ Seit Jahren belasten tiefgreifende Konflikte die Stadtplanung, die teilweise zu einem Stillstand in der gesamtstädtischen Entwicklung und zu Standortnachteilen im interregionalen Wettbewerb geführt haben. Vor dem Hintergrund massiver Akzeptanzprobleme bei der Standortsuche für öffentliche Infrastruktureinrichtungen und dem Umstand, dass es für die kommunalen Entscheidungsträger zunehmend schwieriger wird mit den konventionellen Planungsverfahren gegen den Protest von Anwohnern Standorte auszuweisen, werden in diesem Bereich Anfang der 90er Jahre die Bürger zunehmend an städtischen Planungsprozessen in Form von nicht gesetzlich vorgeschriebenen Partizipationsangeboten beteiligt.¹¹ Mit diesen Beteiligungsangeboten soll die Effektivität der städtischen Planung erhöht werden, indem die von diesen Planungsprozessen Betroffenen über ihre Präferenzen Auskunft geben und damit die Wirksamkeit verschiedener Strategien besser beurteilt werden kann.

Zudem erfordern neue oder neu wahrgenommene Problemlagen im Bereich der Umweltpolitik, der kommunalen Kriminalprävention, der Wirtschaftsförderung, des Stadtmarketings und der Jugend- und Altenpolitik geradezu eine zunehmende Bürgerbeteiligung (Holtkamp 2000, S. 62.). Beteiligungsfördernde Faktoren sind darüberhinaus neue Fachgesetze wie z.B. das Kinder- und Jugendhilfegesetz, Förderprogramme von Bund und Land,¹² die Beteiligungsangebote unterstützen, die zunehmende Bedeutung von Prävention und Vorsorge, die häufig nur im direkten Dialog mit Bürgern und Verbänden möglich wird sowie größere Kooperationsnotwendigkeiten bei der Erledigung von Aufgaben, die mehrere Politikfelder berühren. Während kooperative Formen im Bereich der Umwelt- und Verkehrspolitik vor allem zur Konfliktlösung eingesetzt werden, gibt es in den anderen Bereichen erhebliche Möglichkeiten ergänzender Selbststeuerung durch die Bürger und Verbände.

10 Auch hier lässt sich ein Zusammenhang zum Wertewandel herstellen. Wurden früher staatliche Entscheidungen, auch wenn sie die Interessen Einzelner negativ berührten, eher akzeptiert, ist dies heutzutage nicht mehr der Fall.

11 Ein Beispiel ist die Anfang der 90er Jahre einsetzende Diskussion über Mediationsverfahren in Deutschland. In Mediationsverfahren werden die verschiedenen Akteure an einen „runden Tisch“ gebeten, um durch die Vermittlung eines sogenannten Mediators zu einem Konsens zu finden, der letztlich von den formalen Entscheidungsträgern umgesetzt werden muss (vgl. Holtkamp/Stach 1995, S. 7; Jansen 1997; Holtkamp 2000a).

12 Dies betrifft vor allem die Bereiche Seniorenpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, Stadtmarketing, sozial benachteiligte Stadtteile und die Lokale Agenda. Angesichts der kommunalen Haushaltskrise gibt es wenig Probleme beim Abruf dieser Fördergelder. Unklar ist jedoch, welche Wirkungen ein möglicher Wegfall der Fördermaßnahmen mit sich bringt.

4 Potenziale und Problemfelder 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.¹³ 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.

(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

¹³ 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.).

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 Partizipationsmanagement¹⁴ können aber viele Problemlagen entschärft werden. Eine

¹⁴ 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

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
- 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
- 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
- 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

berühren, während die Entscheidungsprozesse in den Ratsgremien und in der Verwaltung häufig in fachlich sehr stark spezialisierten Arenen ablaufen.

- 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
- 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