

Vorwort

In der Politikwissenschaft wie auch in der kommunalpolitischen Praxis steht die Förderung von Bürgerschaftlichem Engagement hoch im Kurs. In der Diskussion werden verschiedene Beteiligungsrollen des Bürgers unterschieden: als politische Auftraggeber sind Bürger an Prozessen der politischen Willensbildung beteiligt. Als Mitgestalter des Gemeinwesens engagieren sich Bürger ehrenamtlich. Als Kunden sind sie schließlich Adressaten der von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen. In der Diskussion über kooperative Demokratie rückt nun insbesondere die Mitgestalter- und die Auftraggeberrolle in den Mittelpunkt des Interesses. Der Fokus liegt dabei auf freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten Verfahren der Beteiligung von Bürgern und Verbänden an der Formulierung und Umsetzung kommunaler Politik. Solche dialogorientierten Verfahren ergänzen bestehende Formen repräsentativer Willensbildung, wie etwa die Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaft, aber auch die direkt-demokratische Willensbekundung durch Bürgerbegehren oder Direktwahl des Bürgermeisters.

In theoretischer Perspektive kann kooperative Demokratie als Koordination zwischen Politik, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in Netzwerkstrukturen interpretiert werden, die von der Politik oder der Verwaltung für einen bestimmten Zeitraum „inszeniert“ werden. Je nach zu lösendem Problem oder Teilnehmerspektrum schwankt der in kommunalen Netzwerken dominierende Modus der Kommunikation zwischen Verhandlung (bargaining) und Diskurs. Da in der kooperativen Demokratie in aller Regel keine verbindlichen Entscheidungen getroffen oder an Repräsentanten delegiert werden können, kommt der Politik in diesen Netzwerken nach wie vor das Letztentscheidungsrecht zu.

Der vorliegende Kurs führt in die theoretische und empirische Problematik der kooperativen Demokratie ein. Er verortet das Konzept in der demokratietheoretischen Debatte und grenzt es von anderen Perspektiven zivilgesellschaftlicher Interessenvermittlung ab. Am Beispiel der baden-württembergischen und nordrhein-westfälischen Kommunalpolitik wird demonstriert, von welchen kommunalen Rahmenbedingungen der Einsatz kooperativer Demokratie auf lokaler Ebene abhängt. Drittens schließlich werden Leistungsfähigkeit und Grenzen kooperativer Demokratie erörtert und die Funktionsfähigkeit einzelner kooperativer Instrumente beleuchtet. Das Thema „Kooperative Demokratie“ besitzt einen zentralen Stellenwert für die Analyse von Prozessen der Interessenvermittlung und Entscheidung, die im Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Organisationen erfolgen. Wir wünschen den Studierenden des MA-Studienganges Governance daher eine anregende Lektüre.

Prof. Dr. Susanne Lütz

Hagen, im Juli 2004

Lehrgebiet Politische Regulierung und Steuerung

Inhaltsverzeichnis

Über die Autoren	5
Vorwort der Autoren	6
Einleitung	7
1 Theorien und Konzepte	15
1.1 Auftraggeberrolle	15
1.1.1 Steuerungsperspektive	15
1.1.1.1 Politische Planung	16
1.1.1.2 Implementationsforschung	18
1.1.1.3 System- und Verhandlungstheorie	21
1.1.1.4 Die Governancediskussion	24
1.1.1.5 Korporatismus	30
1.1.1.6 Politiknetzwerke	36
1.1.2 Legitimitätsperspektive	39
1.1.2.1 Partizipative Demokratie	39
1.1.2.2 Deliberation	44
1.1.2.3 Zivilgesellschaftliche Ansätze	48
1.1.2.4 E-Democracy	57
1.1.3 Komplexe Demokratietheorie	59
1.2 Mitgestalterrolle	61
1.2.1 Sozialstaatsdiskussion	61
1.2.1.1 Dritter Weg und aktivierender Staat	62
1.2.1.2 Wohlfahrtspluralismus	66
1.2.2 Krise der Arbeitsgesellschaft und Bürgerarbeit	67
1.2.3 Individualisierung und Engagement	68
1.2.3.1 Kommunitarismus	70
1.2.3.2 Sozialkapital-Ansatz	73
1.2.3.3 Engagementwandel und Wertewandel	75
1.3 Einordnung der kooperativen Demokratie	78
2 Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie	80
2.1 Datenerhebung in den Untersuchungsgemeinden	82
2.2 Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie	85
2.3 Rahmenbedingungen kommunalen Handelns	91
2.3.1 Gemeindeordnungen	91
2.3.2 Variierende Gemeindegröße	98
2.3.3 Förderprogramme	98
2.3.4 Haushaltslage	99
2.4 Repräsentative Demokratie	100
2.4.1 Einschätzungen der Bürger	100
2.4.2 Sozialstruktur und Ratsarbeit	101

2.4.3	Konkordante Einstellungs- und Verhaltensmuster	104
2.5	Direkte Demokratie	108
2.5.1	Die direktgewählten Bürgermeister	108
2.5.1.1	Erwartungen der Bürger	108
2.5.1.2	Parteibindung des Bürgermeisters	108
2.5.1.3	Machtposition des Bürgermeisters	113
2.5.2	Bürgerbegehren und Bürgerentscheide	117
2.6	Die kooperative Demokratie	127
2.6.1	Förderung der Mitgestalterrolle	127
2.6.2	Förderung der Auftraggeberrolle	131
2.6.2.1	Implementation von Beteiligungsangeboten	132
2.6.2.2	Umsetzung der Beteiligungsergebnisse	135
3	Kooperative Demokratie in der kommunalen Praxis	140
3.1	Auftraggeberrolle	140
3.1.1	Soziale Stadt	141
3.1.2	Lokale Agenda	144
3.1.3	Stadtmarketing	150
3.1.4	Kriminalprävention	152
3.1.5	Alternative Beteiligungsverfahren	159
3.1.5.1	Planungszelle	159
3.1.5.2	Perspektivenwerkstatt	162
3.1.5.3	Zukunftskonferenz	164
3.1.5.4	Netzgestützte Bürgerforen	166
3.1.5.5	Mediationsverfahren	170
3.1.5.6	Jugendgemeinderäte	175
3.1.6	Planungsverständnis und Beteiligung	179
3.1.7	Empfehlungen für die kommunale Praxis	183
3.2	Mitgestalterrolle	188
3.2.1	Förderung von kleineren Initiativen	188
3.2.1.1	Derzeitige Förderungspraxis in den Kommunen	188
3.2.1.2	Mögliche Fördertypen	190
3.2.1.3	Dominanz des Inkrementalismus	191
3.2.1.4	Vor- und Nachteile der Fördertypen	193
3.2.1.5	Realisierungschancen von neuen Fördertypen	195
3.2.2	Engagementinfrastruktur	197
3.2.3	Aufgabenübertragung	201
3.2.4	Empfehlungen für die kommunale Praxis	205
4	Leistungen und Probleme der kooperativen Demokratie	207
	Literatur	221
	Abbildungsverzeichnis	256

Über die Autoren

Lars Holtkamp, geb. 1969, Dr. rer. soc., nach Studium der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum, seit 1999 wissenschaftlicher Angestellter an der FernUniversität Hagen im Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft, neu: Lehrgebiet Politische Regulierung und Steuerung.

Arbeits- und Forschungsschwerpunkte:

- Lokale Politikforschung
- Partizipation
- Parteienforschung
- Politikfeldanalyse
- Verwaltungsmodernisierung

Jörg Bogumil, geb. 1959, Dr. rer. soc., Professur für Verwaltungswissenschaft, nach Studium der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum, bis 1995 wissenschaftlicher Angestellter in verschiedenen Forschungsprojekten; ab 1995 wissenschaftlicher Assistent an der FernUniversität Hagen im Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft; Habilitation für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der FernUniversität im Jahre 2001, ab 2002 Vertretungsprofessur für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, ab 2004 Professor für Verwaltungswissenschaft / Public Sector Reform an der Universität Konstanz.

Arbeits- und Forschungsschwerpunkte:

- Verwaltungswissenschaft, Public Sector Reform und Organisationstheorie
- Lokale Politikforschung
- Staats- und Regierungslehre
- Politikfeldanalyse

Leo Kibler, geb. 1949, Dr. iur. utr., Dr. rer. pol., Professor für Politische Soziologie, nach Studium der Rechtswissenschaften und Soziologie an der Universität Würzburg, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Gesamthochschule Kassel (1974-1976) und an der FernUniversität Hagen (1976-1982), Habilitation für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin (1979), von 1982 bis 1993 Professor am Fachbereich Erziehungs-, Geistes- und Sozialwissenschaften der FernUniversität. Seit 1993 Professor für Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.

Arbeits- und Forschungsschwerpunkte:

- Modernisierungspolitik
- Verwaltungs- und Unternehmensreform
- empirische Partizipationsforschung
- Industrielle Beziehungen

Vorwort der Autoren

Die Idee zu diesem Fernstudienkurs entstand im Gefolge von Diskussionen im Rahmen verschiedener empirischer Projekte zum Stand und den Perspektiven von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement. Vor allem eine von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierte bundesländervergleichende Studie zur Bürgerkommune, durchgeführt von Jörg Bogumil und Lars Holtkamp, brachte Leo Kißler auf die Idee, eine zusammenfassenden Aufbereitung dieser und anderer Studien mit einer Diskussion verschiedener theoretischer Ansätze zur Rolle und Funktion von Bürgerbeteiligung und kooperativem Handeln zu verbinden. Der hier vorliegende Kurs ist letztlich das Ergebnis dieser Diskussionen.

Insgesamt handelt es sich damit um ein Gemeinschaftsprojekt. Allerdings bedarf dieser Umstand einer gewissen Erläuterung. Die Anteile an Gemeinschaftswerken sind in den seltensten Fällen gleichverteilt. Auch wenn wir hier keine quantitativen Zuordnungen vornehmen, möchten zwei der drei Autoren dennoch explizit darauf hinweisen, dass ohne den unermüdlichen Einsatz von Lars Holtkamp die Vorlage dieses Kurses nicht möglich gewesen wäre. Daher gebührt ihm neben dem Dank der beiden Mitautoren auch die Nennung als erster Autor dieses Kurses. Für hilfreiche Unterstützung bei der Ergänzung und Kommentierung von Textteilen ist weiterhin Thomas Eimer und David H. Gehne zu danken.

Hagen, Konstanz, Marburg

Lars Holtkamp

Jörg Bogumil

Leo Kißler

Einleitung

Die Förderung von Bürgerschaftlichem Engagement steht seit Mitte der 90er Jahre hoch im Kurs. Zahlreiche wissenschaftliche Publikationen und Kongresse, aber auch die politischen Parteien haben sich damit beschäftigt, wie die Bürger zu mehr ehrenamtlichem Engagement motiviert werden können. Parallel hierzu wurde sowohl in der politikwissenschaftlichen Literatur als auch in der kommunalen Praxis über eine stärkere Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen diskutiert, nachdem kurze Zeit vorher der Bürger in der Diskussion über Verwaltungsmodernisierung noch als Kunde im Mittelpunkt der Betrachtungen stand. Mittlerweile gibt es in offiziellen Verlautbarungen einen parteiübergreifenden Konsens, dass die Beteiligung der Bürger in unterschiedlichen Formen zu forcieren ist.

Bürgerbeteiligung und
Bürgerengagement

Systematisiert man diese Diskussionsstränge, so lassen sich idealtypisch drei Beteiligungsrollen des Bürgers unterscheiden:

Beteiligungsrollen

- Der Bürger als *politischer Auftraggeber* ist der Bereich, der in der Diskussion über Bürgerbeteiligung angesprochen wird. Es geht hier um die Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung.
- Der Bürger als *Mitgestalter des Gemeinwesens* ist der Bereich, der vor allem als Förderung von ehrenamtlichem bzw. bürgerschaftlichem Engagement thematisiert wird. Es geht hier um die bürgerschaftliche Leistungsproduktion, die nicht zu Erwerbszwecken oder in verwandtschaftlichen Netzwerken stattfindet.
- Darüber hinaus wird der Bürger in der Verwaltungsmodernisierungsdiskussion *als Kunde der Leistungserstellung* eingeordnet.

Unterscheidet man nun zum einen bezüglich der Arbeitsteilung zwischen der Verwaltung und den Bürgern und zum anderen zwischen den Phasen des Leistungsprozesses, so können die drei verschiedenen Rollen des Bürgers in einer Vier-Felder-Tabelle dargestellt werden:

Abbildung 1 : Arbeitsteilung zwischen Bürger und Verwaltung

	Mehr Bürgerarbeit	Mehr Verwaltungsarbeit
Politikformulierung	<i>Bürger als Auftraggeber, z. B. runde Tische, an denen Bürger und Verbände ganz intensiv und in der Regel über Monate Fragen der Stadtplanung erörtern und eigene Entwürfe erstellen</i>	Bürger als Auftraggeber, z. B. traditionelle Bürgerversammlung im Rahmen der Bauleitplanung, in der sich die Bürger nur sehr bedingt aktiv einbringen können
Politikimplementa- tion¹	<i>Bürger als Mitgestalter, z. B. Übertragung der Pflege von Sportplätzen auf Vereine oder gezielte Förderung von einzelnen Bürgern, die z. B. ehrenamtlich alte Menschen betreuen wollen</i>	Bürger als Kunde, z. B. Kundenbefragung zur Beurteilung der Dienstleistungsangebote der Verwaltung

Was ist kooperative Demokratie?

Die Diskussion über kooperative Demokratie bezieht sich nun sowohl auf die Mitgestalter- als auch auf die Auftraggeberrolle (Felder 1 und 3, kursiv), also den Bereich, in dem die Bürger verstärkt aktiv sind.² Unter kooperativer Demokratie werden *freiwillige, dialogisch* orientierte und auf *kooperative* Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung auf *kommunaler Ebene* verstanden (vgl. Bogumil 2001: 212). Sie ergänzen die bestehenden Formen repräsentativer (Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaft bzw. des Stadtrates) und direkter demokratischer Willensbildung (Direktwahl des Bürgermeisters und Bürgerbegehren) auf lokaler Ebene. Das Konzept der kooperativen Demokratie geht im Gegensatz zur partizipatorischen oder deliberativen Demokratietheorie von weitgehend realistischen Annahmen in Bezug auf die Beteiligungsbereitschaft und -ressourcen der Bürger aus.

Dialogorientierte Verfahren beinhalten einen Diskussionsprozess mit Bürgern und/oder Verbänden. Die kooperative Demokratie lässt sich von anderen Kooperationsmechanismen dadurch abgrenzen, dass an ihr relativ viele gesellschaftliche

¹ Der Begriff der Politikimplementation ist nur bedingt auf die Mitgestalterrolle anwendbar, weil er die Implementation kommunaler bzw. staatlicher Ziele suggeriert. Einige Freiwilligenorganisationen arbeiten aber beispielsweise in bewusster Opposition zu kommunalen oder staatlichen Stellen.

² Diese beiden Felder mit dem Begriff der kooperativen Demokratie zusammenzufassen, erscheint sinnvoll, weil die Übergänge zwischen runden Tischen und bürgerschaftlicher Leistungsproduktion fließend sind.

Gruppen und Bürger teilnehmen *können*. Dies gilt nicht nur für einzelne Bürger, sondern auch für kollektive Akteure. Kooperative Demokratie kann damit aus einer theoretischen Perspektive als Koordinierung von Politik und Verwaltung, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in Netzwerken gedeutet werden, die im Zuge prozeduraler Politik von Politik und Verwaltung in der Regel für einen mittelfristigen Zeitraum „inszeniert“ wurde. Allerdings kommt der Politik in diesen Netzwerken grundsätzlich das Letztentscheidungsrecht zu. In der kooperativen Demokratie können in der Regel keine verbindlichen Entscheidungen getroffen oder an Repräsentanten delegiert werden. Sowohl beim Einsatz als auch bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ist man in starkem Maße auf die kommunalen Entscheidungsträger³ angewiesen. Der Kommunikationsmodus in der kooperativen Demokratie schwankt je nach Teilnehmerspektrum und den zu lösenden Problemen zwischen Diskurs und Bargaining. In der Regel überwiegen in der kooperativen Demokratie jedoch eindeutig die diskursiven Elemente.

Kooperatives Handeln ist nun kein neuer Aspekt bei der Analyse moderner Staatstätigkeit, denn es ist schon länger bekannt, dass der moderne Staat seine Aufgaben nicht ausschließlich in einseitig-hoheitlicher Tätigkeit und in hierarchischen Steuerungsstrukturen erfüllt. Neu scheint uns allerdings zu sein, dass das Ausmaß an kooperativen Handlungsformen vor allem auf lokaler Ebene an Bedeutung zugenommen hat. Betrachtet man Bürgerbeteiligungsformen, so zeigt sich, dass den seit Mitte der 60er Jahre entstehenden Informations- und Anhörungsrechten im Verfahrensrechtsschutz in den 70er Jahren gesetzliche Anhörungs- und Beratungsrechte einer breiten Öffentlichkeit in der Stadtplanung folgen. In den 80er Jahren geht es vor allem um die aufsuchende und aktivierende Beteiligung spezifischer Zielgruppen, die gezielt angesprochen und motiviert werden. Das Beteiligungsverständnis geht hier schon über Information, Anhören und Beratung hinaus. Seit den 90er Jahren kommt dann der Kooperation eine wesentliche Bedeutung zu und es kommt zu einer bis dahin in diesem Ausmaß nicht gekannten Welle von Angeboten in der Mitgestalter- und Auftraggeberrolle.

Es lassen sich nun verschiedene Gründe für das Vordringen von Formen kooperativer Demokratie ausmachen:

Erstens wurde seit den 90er Jahren durch gravierende gesellschaftliche und politische Veränderungen *die Effizienz* staatlicher Leistungsproduktion immer wichtiger.⁴ In der Haushaltspolitik wird Effizienz in der Regel auf das Verhältnis von staatlichen Einnahmen und Ausgaben reduziert. Als Ursachen für den höheren Stellenwert von Effizienz im letztgenannten Sinne kann man die folgenden Faktoren anführen: der im Zuge der Globalisierung verschärfte Standortwettbewerb, die finanziellen Belastungen durch die deutsche Einheit und die durch die Konvergenzkriterien der Europäischen Währungsunion entstehenden Verschuldungsgrenzen (Heinelt 1997: 12). In den Kommunen wurde die Wirkung dieser Faktoren

Effizienz

³ Als kommunale Entscheidungsträger werden im Folgenden die gewählten Ratsmitglieder und die gewählten Verwaltungsspitzen eingeordnet.

⁴ Allgemein versteht man unter Effizienz die mengenmäßige Beziehung zwischen Produktionsergebnis und dem zu dessen Erzielung erforderlichen Aufwand (Nullmeier 1998: 316).

noch dadurch verschärft, dass Bund und Länder immer höhere kommunale Standards entwickelten und auf Kosten der Kommunen Konsolidierungsmaßnahmen und Steuersenkungsprogramme durchsetzten. Diese vor allem exogen verursachte Haushaltskrise führte dazu, dass die Kommunen seit Anfang der 90er Jahre immer weniger in der Lage sind ihre Verwaltungshaushalte auszugleichen, wobei allerdings gravierende regionale Unterschiede zu konstatieren sind. Gleichzeitig nahm der Druck der Aufsichtsbehörden auf die Kommunen, freiwillige Aufgaben zu kürzen und Personal abzubauen (Holtkamp 2000a), zu. Eine wesentliche kommunale Konsolidierungsstrategie setzt darauf, durch Übertragung von Aufgaben auf Bürger und Vereine Personal und freiwillige Aufgaben auf Seiten der Städte abzubauen. Die zunehmende kommunale Förderung der Mitgestalterrolle soll also in vielen Fällen auch zu einer effizienteren kommunalen Mittelverwendung beitragen.

Effektivität

Zweitens wird die Vorstellung einer hierarchischen Überordnung des Staates bzw. der kommunalen Entscheidungsträger gegenüber der Gesellschaft nicht nur in der politikwissenschaftlichen Debatte, sondern auch in der kommunalen Praxis brüchig. In der politikwissenschaftlichen Steuerungsdiskussion wurden bereits seit Ende der 70er Jahre die Grenzen hierarchischer Steuerung hervorgehoben. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass hierarchische Steuerung häufig die gesetzten politischen Ziele nicht erreicht – also nur eine geringe *Effektivität* vorweisen konnte.⁵ Zunehmend wird seit den 90er Jahren auch für die kommunalen Entscheidungsträger deutlich, dass die klassischen Steuerungsmedien (Geld und Recht) in vielen Fällen zusehends ineffektiv werden. Die Steuerung setzt häufig erst ein, wenn das jeweilige Problem nur noch schwer zu lösen ist. Will man aber bei der Entstehung der Probleme ansetzen, ist man aufgrund mangelnder Gestaltungskompetenzen auf die Kooperation mit anderen Akteuren angewiesen, denn Prävention ist oftmals gleichbedeutend mit Beteiligung. Höhere Effektivität könnte einerseits dadurch erreicht werden, dass Bürger und Verbände im Rahmen der Mitgestalterrolle eigene Ressourcen einbringen, über die die Kommune nicht verfügen kann, womit Problemen wie z.B. der „Verödung“ von Innenstädten durch Leistungen des Einzelhandels im Rahmen des Stadtmarketings vorgebeugt wird. Andererseits kann auch die Beteiligung der Bürger in der Auftraggeberrolle durch die Nutzung von dezentralem Steuerungswissen und dem Abbau von Widerständen gegen Planungsvorhaben (z. B. durch Mediationsverfahren) zu effektiveren Lösungen führen.

Legitimität

Drittens werden vermehrt Legitimitätsdefizite des politischen Systems bilanziert. Jede Form politischer Herrschaft – so auch die Demokratie – basiert nicht nur auf dem Herrschaftsanspruch, sondern auch auf der Bereitschaft der Beherrschten die Herrschaftsbeziehung anzuerkennen. Diese Anerkennung gründet im Kern auf der Rechtfertigung der politischen Herrschaft, die mit dem Begriff der politischen Legitimität angesprochen wird. Die Legitimität einer „politischen Ordnung“ stützt sich zugleich auf Grundnormen, auf konstitutive Verfahren und auf die (empirische) Anerkennung der Bürger (Legitimitätsglaube) als dem auf Erfahrungen gegründeten Vertrauen, daß diese Verfahren zur Verwirklichung der als unverbrüchlich geltenden Normen geeignet sind und normalerweise diesen Maßstäben ent-

⁵ Unter Effektivität versteht man gemeinhin das Verhältnis zwischen öffentlichen Zielen und realisierter gesellschaftlicher Wirkung staatlichen Handelns.

sprechend angewandt werden“ (Mandt 1991: 338). Im Kern kann Legitimität eines politischen Systems auf zwei Wegen bestimmt werden, die aber durchaus miteinander zusammenhängen können: die Messung des Legitimitätsglaubens als empirische Anerkennung durch den Bürger und die Beurteilung durch einen wissenschaftlichen Beobachter, der anhand von dargelegten Beurteilungskriterien die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung untersucht.

Die Messung des Legitimitätsglaubens im Zeitvergleich ergibt recht unterschiedliche Resultate. Seit Anfang der 90er Jahre wird eine steigende Politiker- und Parteienverdrossenheit diagnostiziert, die die Schlussfolgerung nahe legt, dass dieser Legitimitätsglaube bei vielen Bürgern erschüttert ist. Die seitdem rückläufige Zahl der Parteimitgliedschaften und Abnahme der Parteiidentifikation der Wähler sind deutliche Anzeichen für eine zunehmende Distanz zwischen Parteien und Bürgern.

Legitimitätsglaube

„Kommunikations-, Realitäts- und Problemlösungsverluste führen zur Distanzierung der Wähler von den Parteien, zu einem erheblichen Vertrauensentzug in einer Größenordnung von etwa 50% im Laufe der letzten eineinhalb Jahrzehnte, zu Wahlabstinz und politischem Zynismus“ (Oberreuter 2003: 98).

Allerdings werden von der quantitativ orientierten Politikwissenschaft immer wieder konstant hohe Zustimmungswerte für demokratische Grundwerte und für einige Institutionen der repräsentativen Demokratie in Deutschland hervorgehoben (Niedermayer 2001). Aus unserer Sicht sind hohe pauschale Zustimmungswerte zur demokratischen Grundordnung aber nur sehr begrenzt aussagekräftig, wenn die wesentlichen real handelnden politischen Akteure sich nur auf eine immer geringer werdende Akzeptanz stützen können und viele Bürger auch in der Wahl einer Oppositionspartei kaum noch eine Alternative sehen. Auch aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger zeigen sich deutliche Legitimitätsprobleme, die als subjektive Situationsdeutungen maßgeblich sind für den Einsatz von kooperativen Demokratieelementen. Die Bürger sind danach immer unzufriedener mit den Politikern aller föderalen Ebenen, vertreten zunehmend den Standpunkt, dass ihr Wunsch nach einem ruhigen und beschaulichen Wohnumfeld der gesamtstädtischen Planung nicht untergeordnet werden soll, und fordern stärkere Mitspracherechte in ihrer jeweiligen Gemeinde. Dieser Eindruck der kommunalen Entscheidungsträger wird durch die Wertewandelforschung bestätigt. Etwas pointiert lässt sich der stattfindende Wertewandel auf die folgende Formel bringen: von der Pflichterfüllung zur Selbstentfaltung.

Dieser Wertewandel findet nach Helmut Klages Auffassung in Tiefenschichten der Persönlichkeit statt und prägt damit das Handeln und die politische Meinung des einzelnen Menschen entscheidend. Wertewandel bringt die folgenden Einstellungen und Verhaltensdispositionen hervor (Klages 1993):

- das Bedürfnis, sich als autonome Person zu verwirklichen,
- die Abwehr von autoritativ (im Gegensatz zu argumentativ) begründeter Folgsamkeit,
- eine stark abgesenkte Bereitschaft, sich mit Großorganisationen zu identifizieren
- eine sehr eingeschränkte Bereitschaft zur Übernahme von Pflichten,
- Beurteilung von öffentlichen Entscheidungen vor dem Hintergrund des persönlichen Nutzens,

- eine wachsende Bereitschaft, sich gegen bürokratische Regeln zu wenden,
- und schließlich Verringerung der Bereitschaft, ausschließlich moralisch oder traditionalistisch begründeten Normen zu folgen.

Wertewandel bringt also zunehmend den „schwierigen Bürger“ hervor, der immer höhere Anforderungen an das politische System stellt, sich kollektiv bindenden hierarchischen Entscheidungen entzieht und vermehrt an Entscheidungen beteiligt werden will, aber diese Partizipationswünsche nicht im traditionellen Parteien- und Verbändesystem realisieren möchte.

Legitimitätsprobleme
aus Sicht der Wissen-
schaft

Die Nähe der kommunalen Entscheidungsträger führt dazu, dass sich die Kommunalpolitiker stärker mit den Partizipationsansprüchen, mit der Inflation von Ansprüchen und der Unzufriedenheit mit Politikern und Parteien auseinandersetzen müssen als die Berufspolitiker auf den höheren föderalen Ebenen. Diese Nähe hat aber in vielen Fällen nicht dazu geführt, dass, wie es das idyllische Konzept der kommunalen Selbstverwaltung als „Schule der Demokratie“ suggeriert, die Bürger sich automatisch mit ihrer Gemeinde identifizieren und die „demokratischen Grundtugenden“ erlernen. Auch in den Gemeinden wollen immer weniger Bürger über die dort ebenfalls relativ dominanten Parteien an kommunalen Entscheidungsprozessen partizipieren, was neben dem gesellschaftlichen Wertewandel auch auf oligarchische Strukturen in den Parteien und Politikerverdrossenheit forcierende Vorteilsnahme in Parteienkartellen zurückzuführen ist (Scheuch / Scheuch 1994). Hinzu kommt die von vielen Bürgern bevorzugte unpolitische Selbstverwaltungskonzeption, die Parteien für die kommunale Selbstverwaltung als „wesensfremd“ zu betrachten (Holtkamp 2003). Gerade die Nähe der Entscheidungsträger zu den Bürgern führt zu der Frage, welche Funktionen Parteien überhaupt in den Gemeinden erfüllen und ob man nicht prinzipiell in der kommunalen Selbstverwaltung auf sie verzichten kann. Gerade durch eine Beteiligung der Bürger in der Auftraggeberrolle, die eine Partizipation jenseits der Mitarbeit in Parteien und Teilnahme an Wahlen ermöglicht, könnte – so zumindest die Hoffnung – die demokratische Legitimität von kommunalen Entscheidungen erhöht werden. In der Mitgestalterrolle soll hingegen ein höherer Legitimitätsglaube durch eine stärkere Identifikation mit dem Gemeinwesen erreicht werden.

Seit den 90er Jahren werden über den zum Teil schwindenden empirischen Legitimitätsglauben hinaus von wissenschaftlichen Beobachtern zunehmend grundlegende Legitimitätsprobleme des politischen Systems konstatiert. So machte Robert A. Dahl auf ein aus seiner Sicht grundlegendes Dilemma der Demokratie aufmerksam. Zwar könnte der Bürger in kleineren Einheiten maßgeblicher die Politik mitbeeinflussen, aber diese seien immer weniger dazu geeignet, die zunehmend globalen Probleme politisch effektiv zu lösen (Dahl 1994: 33). Staatliche Politik reagiere, so Hubert Heinelt, auf die transnationalen Verflechtungen und die Internationalisierung der Wirtschaft mit internationalen, europäischen und innergesellschaftlichen Verhandlungssystemen. In diesen Verhandlungssystemen werde politische Steuerungsfähigkeit um den Preis errungen, dass die Potentiale einer demokratischen Politikproduktion erodieren (Heinelt 1997: 18 / Offe 2003: 15). Einen möglichen Ausweg aus dem skizzierten Dilemma biete Dahl zufolge eine intensivere demokratische Partizipation zumindest auf der subnationalen Ebene (Dahl 1994: 33). Vermehrt werden aber gerade in Deutschland nicht nur Legitimitätsprobleme auf der Inputseite des politischen Systems verzeichnet – also bei der Beteiligung und Repräsentation der Wähler –, sondern auch der politische Output wird zunehmend kritisch beurteilt. Die hohe Anzahl an Vetospielern

(insbesondere aber der Bundesrat) würde in vielen Politikfeldern zu Entscheidungsblockaden und zu einer sehr geringen Reformfähigkeit der deutschen Politik führen (Glaab / Kießling 2001: 586 / Offe 2003: 17). Bei dieser sog. Output-Legitimität im Vergleich zur vorher behandelten Input-Legitimität geht es vor allem um Entscheidungsfähigkeit bzw. Steuerungsfragen und somit auch um die bereits angesprochene politische Effektivität und Effizienz.

Fasst man die Gründe und Zielvorgaben der kooperativen Demokratie zusammen, so zeigt sich, dass gleichermaßen eine höhere Effizienz, Effektivität und demokratische Legitimität angestrebt wird. Während in der bis in das 19. Jahrhundert zurückreichenden Debatte über die Reform der kommunalen Selbstverwaltung in der Regel entweder die Effizienz oder die demokratische Legitimität im Vordergrund gestanden hat und in der politikwissenschaftlichen Debatte häufig, wie z. B. bei Dahl, von einem Effektivitäts-Demokratie-Dilemma ausgegangen wird, ist das wirklich Neue an der kooperativen Demokratie, dass sie zumindest auf der Konzeptebene diese drei Ziele miteinander verbindet.

Damit diese Ziele tatsächlich auch erreicht werden, haben wir an anderer Stelle einige *normative* Vorgaben für die kooperative Demokratie entwickelt (Holtkamp 2001b, Bogumil / Holtkamp 2002b), so dass der Begriff kooperative Demokratie für uns nicht nur eine beschreibende, sondern auch eine normative Dimension hat:

Normative Vorgaben

Die Beteiligungsangebote müssen danach an den im Zuge des Wertewandels veränderten Bedürfnissen und Interessen der Bürger ansetzen. Der Hinweis darauf, dass durch die kooperative Demokratie eine höhere Legitimität, Effizienz und Effektivität erreicht werden kann, motiviert allein selten zur Beteiligung. Diese häufig aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger zentralen Argumente müssen durch eine Perspektive „von unten“ ergänzt werden, damit die Beteiligungsangebote von den Bürgern tatsächlich angenommen werden bzw. zu einem nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen führen. Ziel eines nachhaltigen Umgangs ist, dass die Bereitschaft der Bürger, nach der Teilnahme an Beteiligungsangeboten auch zukünftig zu partizipieren, gestärkt werden soll. In der Mitgestalterrolle bedeutet dies, dass das Engagement Spaß bzw. subjektiv „Sinn“ machen sollte. In der Auftraggeberrolle erwarten die Bürger vor allem, dass die Beteiligungsergebnisse hinterher zumindest zum Teil auch umgesetzt werden. Darüber hinaus sind bei den Beteiligungsangeboten die begrenzten Zeitressourcen der Bürger zu berücksichtigen, und die Bürger sollten weder zeitlich noch kognitiv überfordert werden.

Beteiligungsmotive beachten

Die Beteiligungsangebote sollten weiterhin darauf abzielen, dass möglichst viele Bevölkerungsgruppen vertreten sind. Werden lediglich die Bürger erreicht, die sich bereits in verschiedenen Institutionen engagieren, bietet man lediglich bereits weitgehend sozial integrierten und durchsetzungsfähigen Bürgern ein zusätzliches Sprachrohr. Will man hingegen die Legitimität des politischen Systems erhöhen, muss man gerade die Bevölkerungsgruppen erreichen, die sich nur wenig am politischen System beteiligen.

Repräsentative Beteiligung

Damit diese Bedingungen zumindest annähernd erfüllt sind, bedarf es eines vorausschauenden Partizipationsmanagements, in dem die kommunalen Entscheidungsträger die Beteiligungsangebote dementsprechend zuschneiden und aktiv unterstützen. Die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse wird zu einer zentralen Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger, aber gerade bei wichtigen Fragen

Partizipationsmanagement

sollten sie nicht nur formal, sondern auch faktisch das Letztentscheidungsrecht haben, um sozial selektive Beteiligungsergebnisse korrigieren zu können und die Ergebnisse mit allgemeinen Stadtentwicklungszielen und übergreifenden Planungen abstimmen zu können. Darüber hinaus sollen die Beteiligungsthemen so zugeschnitten werden, dass die Bürger nicht überfordert werden. Die Beteiligung bezieht sich somit eher auf die kleinräumige Planung und konkrete Projekte.

Vorgehensweise

Soweit eine erste Einordnung des Konzepts der kooperativen Demokratie. Der Argumentationsgang orientiert sich nun an folgenden Punkten:

- Im ersten Abschnitt wird die kooperative Demokratie intensiver von anderen Theorien und Konzepten abgegrenzt, die sich mit der stärkeren Partizipation von Bürgern bzw. Verbänden an der Politikformulierung, -terminierung und -implementation beschäftigen.
- Im zweiten Abschnitt wird anhand einer empirischen Analyse der Entscheidungsstrukturen der baden-württembergischen und nordrhein-westfälischen Kommunalpolitik gezeigt, von welchen kommunalen Rahmenbedingungen und welchen Ausprägungen der repräsentativen und direkten Demokratie der Einsatz der kooperativen Demokratie durch die kommunalen Entscheidungsträger abhängt.
- Im dritten Abschnitt werden anhand unterschiedlicher empirischer Untersuchungen die Potenziale und Probleme einzelner Instrumente der kooperativen Demokratie aufgezeigt.
- Abschließend werden zusammenfassend die Leistungen und Grenzen der kooperativen Demokratie dargestellt und mit anderen demokratischen Modi bzw. Steuerungsformen verglichen.