

Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung - Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität, 2005

von Lars Holtkamp

In den letzten Jahren haben sich die kommunalen Entscheidungsstrukturen maßgeblich verändert. In allen Gemeindeordnungen wurde in den 90er Jahren die Direktwahl von Bürgermeistern und die Möglichkeit, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, zu initiieren eingeführt. Die repräsentative Demokratie wird auf kommunaler Ebene aber nicht nur durch diese Elemente der direkten Demokratie ergänzt, sondern zeitgleich wurden auch vermehrt Bürgerforen als Elemente einer kooperativen Demokratie eingesetzt. Von den seit den 80er Jahren fest institutionalisierten Bürgerversammlungen im Rahmen der Bauleitplanungen unterscheiden sich die Bürgerforen nicht nur dadurch, dass sie von den Kommunen freiwillig, also nicht aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, implementiert werden, sondern auch dadurch, dass sie eine inhaltlich und zeitlich intensivere Beteiligung ermöglichen. Bürgerforen werden zunehmend im Rahmen der Lokalen Agenda, der Kriminalprävention, des Stadtmarketings und der sozialen Stadtteilarbeit initiiert. Jede Stadt, die etwas auf sich hält, hat in den letzten Jahren Bürger und Verbände in allen diesen Bereichen beteiligt. Die Bürger verfügen mit diesen neuen Elementen der direkten und kooperativen Demokratie über eine stärkere Position im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Gabriel 2002, S. 140).

Dementsprechend wird in der lokalen Politikforschung durchweg nicht in Frage gestellt, ob man in den Gemeinden überhaupt noch in irgendeiner sinnvollen Weise von demokratischer Praxis sprechen kann (so Buchstein / Jörke 2003, S. 485). Vielmehr werden diese zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten im Zuge eines neuen „Beteiligungsenthusiasmus“ in den 90er Jahren positiv hervorgehoben.¹

Im Folgenden sollen nun diese euphorischen Erwartungen der lokalen Politikforschung mit den Ergebnissen neuerer empirischer Studien konfrontiert werden. Im Vordergrund wird dabei die Frage stehen, welche Probleme im Zusammenhang mit Bürgerforen entstehen, welche Aufgaben auf die kommunalen Entscheidungsträger zu kommen, wenn zumindest die gravierendsten Probleme von Bürgerforen reduziert werden sollen und ob sie diese neuen Aufgaben tatsächlich wahrnehmen können.

¹ Dies gilt ungeachtet der seit Jahrzehnten ritualisierten Klagen der lokalen Politikforschung über zu enge kommunale Handlungsspielräume. Die aus der Parallelität von zunehmender Privatisierung und einschneidender Haushaltskrise einerseits und steigenden Beteiligungsangeboten andererseits resultierenden Umsetzungsprobleme wurden in den 90er Jahren kaum registriert (vgl. zu diesen Entwicklungen Wollmann 2002 / Roth 2001)

1. Erwartungen der lokalen Politikforschung

Bürgerforen werden in der lokalen Politikforschung einerseits als Politiknetzwerke im engeren Sinne² und andererseits als partizipative, diskursorientierte Foren eingeordnet. Damit werden sowohl Bezüge zur Governancediskussion als auch zur partizipativen Demokratietheorie hergestellt. Die Leistungen, die in der Governancediskussion Politiknetzwerken zugeschrieben werden, werden in der lokalen Politikforschung auch für Bürgerforen reklamiert. Diese sollen durch eine Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren an der Politikformulierung und –implementation effektivere Koordinationsleistungen erbringen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht wurden vielfältige Leistungen von Bürgerforen in Bezug auf die Output-Legitimität prognostiziert: durch die Nutzung von gesellschaftlichem Wissen sollen problemadäquatere Lösungen entwickelt werden, die Implementationsressourcen gesellschaftlicher Akteure sollen die zunehmend bescheideneren kommunalen Ressourcen ergänzen und die frühzeitige Beteiligung soll Implementationswiderstände sowie Realisierungszeiten von infrastrukturellen Großvorhaben reduzieren (Weidner 1996, S. 38 / Bogumil 2001, S. 251 / Eißel 1999, S. 189). Dadurch würden insbesondere als Mediationsverfahren konzipierte Bürgerforen zu umweltadäquateren und sozialverträglicheren Politikergebnissen führen (Fietkau / Weidner 1992, S. 29) und seien damit effektivitäts- und effizienzsteigernd zugleich (Spitzer 1998, S. 137).

Die Probleme, die man allgemein Politiknetzwerken zuschreibt, wurden demgegenüber den Bürgerforen kaum zugeordnet. Ihnen wurde nicht nachgesagt, dass wie bei Politiknetzwerken die höhere Output-Legitimität durch intransparente Verhandlungen sowie die erschwerte Zurechenbarkeit von und Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen auf Kosten der Input-Legitimität gehen könnte (Papadopoulos 2003). Der für die nationale und internationale Ebene konstatierte grundlegende Widerspruch zwischen „rationalem“ Entscheiden und politischer Partizipation, der in der aktuellen politikwissenschaftlichen Debatte häufig zu Ungunsten der politischen Partizipation aufgelöst wird (Buchstein / Jörke 2003, S. 474), wird für die lokale Ebene in der Regel negiert. Man verabschiedet sich in diesem Diskurs nicht von den partizipativen Elementen der Demokratietheorie (S. 471), sondern geht davon aus, dass Partizipation *und* Effektivität in Bürgerforen gleichzeitig gesteigert werden können³. Prinzipiell wird damit auf die ursprüngliche Rezeptur der komplexen Demokratietheorie zurückgegriffen, die noch kein Effektivität-Legitimations-Dilemma konstatierte, sondern die Chancen erfolgreicher Partizipation *und* Steuerung sehr hoch einschätzte (Scharpf 1970 / Schmidt 2003).

² Politiknetzwerke stehen einerseits wie der Governance-Ansatz für eine neue analytische Perspektive der Politikwissenschaft. Andererseits hat vor allem Renate Mayntz (1993) betont, dass es sich bei Politiknetzwerken aber nicht nur um einen Paradigmenwechsel, also um eine neue Sichtweise auf eine unveränderte soziale Realität, handelt. Das Konzept der Politiknetzwerke signalisiere vielmehr auch eine tatsächliche Veränderung der politischen Entscheidungsstrukturen. Politiknetzwerke in diesem engeren Sinne werden als eine Governanceform neben anderen eingeordnet. Politiknetzwerke in diesem Verständnis sind lose gekoppelte kollektive Handlungssysteme von überwiegend kollektiven Akteuren, die problemspezifisch auf der Sachebene untereinander abhängig sind, aber (tendenziell) *gleichberechtigt* und *freiwillig* die Kooperation als Modus der Problembearbeitung suchen (Fürst 2002: S. 186 / Scharpf 2000).

³ Dies widerspricht nicht grundlegend der These, dass sich das politikwissenschaftliche Koordinatensystem zur normativen Begründung der Demokratie zugunsten der Output-Legitimation verschoben hat. Während Bürgerbeteiligung in den 70er und 80er Jahren auf der lokalen Ebene fast ausschließlich zur Verbesserung der Partizipationschancen eingefordert wurde, werden in den 90er Jahren Partizipations- und Steuerungsmotive immerhin schon im gleichen Maße angeführt (Bogumil 2001).

Im Gegensatz zu Politiknetzwerken auf höheren föderalen Ebenen sollen Bürgerforen auf kommunaler Ebene neben der Beteiligung einiger kollektiver Akteure auch die Partizipation von vielen Bürgern in prinzipiell öffentlichen Diskussionsrunden ermöglichen. Bürgerforen *sollen und können* damit aus Sicht der lokalen Politikforschung⁴ auch einen notwendigen Beitrag zur Modernisierung der lokalen Demokratie und zu einer höheren Input-Legitimität leisten. Bürgerforen können aus dieser Sicht zu besseren Partizipationschancen und dadurch auch zu einem Abbau der viel zitierten Politik(er)verdrossenheit sowie einer erhöhten Responsivität von Politikern führen (Feindt 1997 / Gessenharter 1996 / Zilleßen 1993). Darüber hinaus würde der in ihnen stattfindende Diskurs dazu tendieren, „die Partialrationalitäten und –interessen der Beteiligten in eine Gesamtrationalität zu integrieren“ (Zilleßen 1998, S. 58) sowie den Begründungszwang für alle Beteiligten und damit die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse erhöhen (Feindt 2001, S. 704).

Partizipation in Netzwerken erhöhe demnach „nicht nur die Demokratieverträglichkeit eines Systems, sondern zugleich auch die Effektivität“ (Eißel 2000, S. 178). Diese Netzwerkeuphorie der lokalen Politikforschung geht häufig einher mit der Empfehlung, fast gänzlich auf hierarchische Steuerung zu verzichten. Die Kommunalverwaltung und die kommunale Vertretungskörperschaft sollen angelehnt an Willkes Konzeption des Supervisionsstaats (1992) nur noch eine Moderatorenrolle übernehmen (Götz 2001, S. 225).

2. Empirische Ergebnisse zu Bürgerforen in ausgewählten Politikfeldern

In der gebotenen Kürze werden nun diese sehr hohen Erwartungen der lokalen Politikforschung mit den empirischen Ergebnisse zu Bürgerforen konfrontiert, die entweder sehr häufig eingesetzt wurden oder die wie Mediationsverfahren auf ein starkes politikwissenschaftliches Interesse stießen (Holtkamp/Bogumil/Kißler 2004).

2.1 Lokale Agenda

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) hat im Juni 1992 die Grundlagen für die Lokale Agenda 21 geschaffen. 178 Staaten haben hier auf den dringenden Handlungsbedarf für eine nachhaltige Entwicklung hingewiesen. Dies ist eine Entwicklung, die sich an den Grundbedürfnissen der Bevölkerung (z.B. Wohnen, Arbeiten) orientiert, ohne die natürlichen Lebensgrundlagen zu gefährden. In Kapitel 28 der internationalen Erklärung wird gefordert, dass jede Kommunalverwaltung in einen Agenda-Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten soll. Idealtypisch lassen sich drei Dimensionen der Agendaprozesse unterscheiden:

- Erarbeitung eines Handlungsprogramms durch die Gemeinde für eine nachhaltige Entwicklung mit festgelegten Zielen,
- Initiierung eines Dialogprozesses mit dem Ziel der Konsensfindung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren sowie eine
- systematische Umsetzung der Ziele in konkrete Handlungsschritte und Projekte.

⁴ Hier wird nur der Mainstream der lokalen Politikforschung in Deutschland beschrieben, ohne dass damit ausgeblendet werden soll, dass einzelne Autoren schon frühzeitig grundlegend kritische Positionen entwickelten (v. a. Roth 1997 /Holtkamp / Schubert 1993).

Ziel der Beteiligung ist somit vor allem die effektive Koordination nachhaltiger Politik. Die Zahl der Städte in Deutschland, die die Lokale Agenda beschlossen haben, ist in den letzten Jahren stark angestiegen. 1997, auf der „Rio plus fünf Konferenz“, wurde Deutschland noch als Schlusslicht bei der Durchführung von lokalen Agendaprozessen geoutet. Im Dezember 1997 waren es erst 205 Städte und Gemeinden, im Mai 2002 hingegen schon 2.297.

Die geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen hat sich in empirischen Untersuchungen immer wieder als Hauptproblem von lokalen Agendaprozessen herauskristallisiert. Dies hat bei den Bürgern in vielen Städten zu massiven Enttäuschungen geführt (Witte 2001, S. 31). Eine Ursache für die geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ist der „ungebrochenen Steuerungsoptimismus“ (Brand / Fürst 2002: 98) der Lokalen Agenda, nach dem es genügt, klare langfristige Ziele und Leitbilder unter Beteiligung der Bürger zu definieren, um daraus konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Dass Kommunalpolitik so sicherlich nicht funktioniert, weil kurzfristige pragmatisch-inkrementalistische Orientierungen und sektorale Arbeitsteilung dominieren, wurde nicht hinreichend reflektiert. Folglich blieben die Leitbilder zumeist folgenlos. Hinzu kommen die immer enger werdenden kommunalen Haushaltsspielräume, die die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen erheblich erschweren und die Bedenken der Kommunalpolitiker, dass durch die Lokale Agenda Nebenparlamente geschaffen werden, die die Kompetenzen der kommunalen Vertretungskörperschaft weiter aushöhlen könnten.

Insgesamt erweisen sich die Bürgerforen, gemessen an der konkreten Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, im Rahmen der Lokalen Agenda als erfolgreicher, die sich nicht auf die Diskussion von abstrakten Leitbildern, sondern auf kleine konkrete Projekte konzentrierten, die gesellschaftliche Akteure zu einem guten Teil mit eigenen Mitteln realisieren können oder für die man andere Mittel von Sponsoren oder von der Landesregierung einwerben kann. Dies gelingt insbesondere dann, wenn die Projekte an Eigeninteressen ansetzen, also beispielsweise die Förderung der Verwendung einheimischer Hölzer in Kooperation mit den davon profitierenden Berufsverbänden oder der Bau eines Dorfplatzes, der für viele Bürger einen konkreten Nutzen verspricht. Dann gelingt es auch eher, Sponsorengelder und Spenden einzuwerben, die Öffentlichkeit für diese Projekte zu mobilisieren und in der Folge auch die kommunalen Entscheidungsträger als Unterstützer zu gewinnen (Bogumil / Holtkamp / Schwarz 2003, S. 53).

2.2 Stadtmarketing

Seit Mitte der 90er Jahre werden auch im Rahmen des Stadtmarketings vermehrt Bürgerforen eingesetzt. Hintergrund dieses Partizipationsangebotes sind in der Praxis häufig die massiven Absatz- und Attraktivitätsprobleme des Einzelhandels in den Innenstädten. Insbesondere der Einzelhandel wird zunehmend durch periphere Einkaufszentren bedroht, so dass sich einige Kaufhäuser aus den Innenstädten zurückziehen und wichtige Fachgeschäfte schließen. Diese Angebotslücken können wiederum zu weiteren Umsatzrückgängen und einer „Verödung“ der Innenstädte führen. Die Konkurrenz auf der „grünen Wiese“, die für viele Innenstädte zu einer Abwärtsspirale (abnehmende Einzelhandelsumsätze – zunehmende Angebotslücken – weiter nachlassende Umsätze) führt, konnte bisher weder durch landesplanerische Eingriffe noch durch interkommunale Kooperationsformen abgewendet werden (Bleyer 1999). Dementsprechend bleibt eigentlich nur noch die „relativ bescheidene“ Entwicklungsoption offen, dass die kommunalen Entscheidungsträger in Kooperation mit dem Einzelhandel und anderen gesellschaftlichen Gruppen versuchen, die Innenstadt für die Konsumenten wieder attraktiver zu gestalten – also den Wettbewerb mit den Einkaufszentren vor der Stadt aktiv aufzunehmen.

Um den Wettbewerb mit Urban Entertainment Centers wie beispielsweise das CentrO in Oberhausen aufnehmen zu können, müssen handelsergänzende Dienstleistungen produziert werden, die den zunehmenden „Erlebniseinkauf“ ermöglichen. Dem Kunden muss aus dieser Sicht ein Einkauf geboten werden, der schnell erreichbare kostenlose Parkplätze wie auch ein „sicheres“ Einkaufserlebnis mit langen Öffnungszeiten und in überdachten Einkaufspassagen bietet (Helmer-Denzel 2002, S. 162f.). Das sind Aufgaben, die Kommunalpolitik und -verwaltung aufgrund mangelnder Steuerungskompetenzen und Haushaltsressourcen nicht allein bewältigen können. Die Beteiligung soll also auch in diesem Fall vor allem einer effektiveren Problemlösung dienen. In NRW waren gemeinsame Gremien von Stadt, Einzelhandel und sonstigen Bürgergruppen sogar die Voraussetzung dafür, dass die Kommunen Fördergelder des Landes für Stadtmarketingkonzepte empfangen konnten. Ähnlich wie bei der Lokalen Agenda wurde in dem Förderprogramm Stadtmarketing gefordert, dass vorab Leitbilder und Ziele gemeinsam diskutiert werden sollten, aus denen dann die konkreten Projekte „herzuleiten“ waren (Pommeranz 2001, S. 156).

Besonders hervorzuheben ist, dass im Gegensatz zur Lokalen Agenda beim Stadtmarketing weniger Konflikte zwischen den beteiligten Bürgern und den Kommunalpolitikern entstehen und sich auch offensichtlich geringere Umsetzungsprobleme hinsichtlich der Beteiligungsergebnisse ergeben (Grabow / Holbach-Grömig 1998, S. 155). Dies ist auch auf die starke Vertretung des in Stadtmarketingprozessen dominanten Einzelhandels als Honoratioren in der Kommunalvertretung und auf das aus der Arbeitgeber- und Gewerbesteuerzahlerzahlerrolle resultierende Sanktionspotential zurückzuführen. Die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen hängt also auch mit der Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Akteuren und den kommunalen Entscheidungsträgern zusammen.

Ob aber der Einzelhandel und die Werbegemeinschaften tatsächlich einen großen Beitrag bei der Politikimplementation leisten können, ist äußerst fraglich. In den letzten Jahren haben Werbegemeinschaften erhebliche Rekrutierungsprobleme und können immer weniger kollektive Güter produzieren. Dies liegt einerseits an der gerade bei polypolistischer Konkurrenz ausgeprägten Kollektivgutproblematik und andererseits an der zunehmenden Filialisierung, d. h. dem geringeren örtlichen Bezug des Handels. Mittlerweile sind höchstens noch 10 bis 30 Prozent der Einzelhändler in der Innenstadt in Werbegemeinschaften organisiert (Helmer-Denzel 2002, S. 179). Selbst in Großstädten wie Köln gelingt es aufgrund der Trittbrettfahrerproblematik teilweise noch nicht einmal, dass der Handel die Weihnachtsbeleuchtung installiert. An anspruchsvollere Aufgaben, wie z. B. die gemeinsame Realisierung einer überdachten Einkaufspassage, ist dabei gar nicht zu denken. In Stadtmarketingprozessen haben Werbegemeinschaften im Gegenteil häufig erreicht, dass die Städte zunehmend diese Leistungen zumindest in bescheidenem Maße anbieten, während sie sich aus der Produktion von Kollektivgütern zum Teil weiter zurückziehen. Der Einzelhandel ist zwar bereit, sich finanziell an konkreten Projekten, die eine sofortige Erhöhung der Kundenfrequenz erbringen können (z. B. Innenstadtfeste und PR-Maßnahmen), zu beteiligen, aber die Koordinations- und Overheadkosten will er im Regelfall nicht mittragen (Kahnert / Rudowski 1999, S. 13). Die hieraus resultierende Projektorientierung wurde in der Evaluation des nordrhein-westfälischen Förderprogramms deutlich kritisiert, ohne allerdings praktikable Alternativen zu dieser stark inkrementalistischen Beteiligung aufzeigen zu können. Eine zu starke Projektorientierung führe bei Vernachlässigung grundsätzlicher strategischer Fragen häufig zu einem wenig effektiven Aktionismus. Offensichtlich sind also selbst vermeintlich ressourcenstarke gesellschaftliche Gruppen auch aufgrund der Kollektivgutproblematik nicht bereit im starken Maße eigene Implementationsressourcen einzubringen. In Umfragen zu kommunalen Stadtmarketingprozessen wird dementsprechend von kommunalen Entscheidungsträgern immer wieder die ge-

ringe Bereitschaft der privaten Akteure zu personellem und finanziellem Engagement bemängelt (Grabow/Hollbach-Grömig 1998, S. 156).

2.3 Kriminalprävention

Nachdem Deutschland lange Zeit im internationalen Vergleich als Entwicklungsland in puncto Kriminalprävention galt, kam seit Anfang der 90er Jahre mit der Einrichtung von runden Tischen (sog. kriminalpräventiven Räten) auch in Deutschland dieses Thema auf die kommunale Agenda. Mittlerweile gehören diese kommunalen Kriminalpräventionsgremien zu den am weitesten verbreiteten Beteiligungsangeboten. Im Jahre 2000 wurden in Deutschland immerhin 1.667 dieser Gremien vom BKA erfasst (BMI 2001, S. 470). Zentrale Aufgabe der kommunalen Kriminalprävention ist eine Vernetzung aller relevanten Akteure, um durch die Mobilisierung gesellschaftlicher und staatliche Handlungsressourcen eine effektivere Verbrechensbekämpfung und eine Erhöhung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bürger gewährleisten zu können.

Auch wenn die Maßnahmen der Kriminalprävention bisher nur wenig evaluiert wurden, liegen mittlerweile zumindest mehrere quantitative Befragungen zu kriminalpräventiven Gremien in Deutschland vor, die auch erste vorsichtige Rückschlüsse auf die gesellschaftlichen Wirkungen ermöglichen. Am häufigsten vertreten sind in diesen Gremien die Kommunalverwaltung, die Polizei und der Handel und die lokale Wirtschaft. „Einfache“ Bürger oder gar Betroffenen Gruppen (Obdachlose oder Drogenabhängige) sind sehr stark unterrepräsentiert bzw. kommen gar nicht vor (Liebl 2002, S. 136). In nicht wenigen Fällen werden konkrete Projekte der Kriminalprävention vom Einzelhandel mitfinanziert (Albrecht 2002, S. 32), so dass seine Position in den Gremien ein erhebliches Gewicht hat. In den Gremien werden überwiegend sichtbare und sensible Bereiche der Kriminalität thematisiert. Ganz oben auf der Agenda stehen insbesondere die Themen Drogen und Gewalt. Weiterhin stehen die Gremien meist in direktem Zusammenhang mit einer lokalen Diskussion über die Verschärfung der Gefahrenabwehrverordnungen, die u. a. das Betteln und den Alkoholkonsum in den Innenstädten regulieren (Simon 2001, S. 84).

Die Zusammensetzung der Gremien sowie die Finanzierung und die behandelten Themen legen eine Dominanz des Einzelhandels bei den gesellschaftlichen Gruppen nahe, die zur Externalisierung der Kosten auf die insbesondere nur schwer zu organisierenden und auch nur begrenzt konfliktfähigen Obdachlosen und Drogenabhängigen führen kann. Zwar kann man feststellen, dass der Einzelhandel aufgrund seiner engen Verflechtung mit den kommunalen Mandatsträgern auch ohne starke Präsenz in den Bürgerforen sehr durchsetzungsfähig ist. Aber die Bürgerforen der Kriminalprävention ermöglichen es ihm, seine Geschäftsinteressen in gemeinwohlorientierte Argumente zu transformieren. Stadtreicher und Drogenabhängige sollen aus der Innenstadt vertrieben werden, aber vordergründig nicht, weil sie Umsätzen und Einkaufsatmosphäre schaden, sondern weil sie das subjektive Sicherheitsbedürfnis der Bürger stören und angeblich Kriminalität nach sich ziehen (Pütter 2002a, S. 49). Im Namen der Kriminalitätsprävention können so in vielen deutschen Großstädten künstliche Einkaufswelten unter Ausschluss sozialer Randgruppen mit kriminalpräventiven Bürgerforen legitimiert werden.

2.4 Soziale Stadt

Als zunehmendes Problem der kommunalen Sozialpolitik kristallisiert sich die soziale Segregation heraus, das heißt die Ballung von sozialen Problemgruppen in einzelnen Stadtteilen

bzw. Stadtquartieren. Die Bewohner dieser Quartiere werden häufig in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht ausgegrenzt (Häußermann 2000, S. 13). Um diese Benachteiligung zu reduzieren, hat die rot-grüne Bundesregierung, aufbauend auf Programmen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Hessen, Bremen und Berlin, das Programm „Soziale Stadt“ aufgelegt.

Das Programm „Soziale Stadt“ setzt auf einen totalen Umbau der bisherigen Förderungspraxis des Bundes: Die bisherige Städtebauförderung wird durch das Programm „Soziale Stadt“ ergänzt und mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern verbunden. Darüber hinaus sollen verschiedene Förderungsverfahren der EU, des Bundes und der Länder integriert werden, um über ein Programm „aus einer Hand“ zu verfügen. Ein zentrales Ziel des Programms „Soziale Stadt“ ist es, die Bewohner, die Organisationen und die Institutionen in diesen Stadtteilen zu aktivieren und zu beteiligen. Die Förderphilosophie des Programms setzt damit stark auf Koordination und Beteiligung, um die bisher bestehenden Probleme der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung innerhalb der Verwaltungen zu reduzieren und zusätzlich die Ressourcen der gesellschaftlichen Akteure zu mobilisieren. Ziel der Beteiligung ist eine höhere Input-Legitimität durch die Einbeziehung der Wertvorstellungen möglichst vieler Akteure (vor allem der Bewohner). Auch wird eine stärkere soziale Integration durch die Einbeziehung der Bewohner sowie eine höhere Effektivität insbesondere durch die Einbeziehung kollektiver Akteure angestrebt.

Renate Mayntz hat deutlich herausgearbeitet, als wie voraussetzungsvoll die Zielsetzung des Programms „Soziale Stadt“ angesehen werden muss. Abgesehen von den massiven horizontalen und vertikalen Koordinationsproblemen – das Programm sieht eine vertikale Koordination über zumindest fünf Ebenen vor (Bund, Land, Stadt, Stadtteil und Bürger), wobei es auf fast allen Ebenen zusätzlich auch noch zu einer positiven Koordination zwischen unterschiedlichen Ressorts kommen soll – sei vor allem zweifelhaft, ob die involvierten kommunalen und staatlichen Akteure über die Steuerungskapazitäten verfügen, um die grundlegenden sozialen Probleme in diesen Stadtteilen zu lösen. Die meisten Probleme würden durch sozioökonomische Prozesse oder nationalstaatliche Politiken (Asylpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Drogenpolitik etc.) induziert.

„Aber lässt sich durch bauliche Sanierung, bessere Verkehrsanbindung, die Öffnung eines Jugendclubs und eines Seniorentreffs tatsächlich die Lage und das Verhalten der Bewohner eines gefährdeten Viertels verändern? Hier dürfte so manche Sozialarbeiterutopie enttäuscht werden“ (Mayntz 2001, S. 42).

Als Hauptproblem des Programms „Soziale Stadt“ wird in den meisten Evaluationsstudien angesprochen, dass es bisher kaum gelungen ist, die Bewohner zu aktivieren und zu beteiligen (ILS 2000: 48). Zwar wurden in vielen Städten mittlerweile Stadtteilkonferenzen eingerichtet, die auch das Ziel verfolgen, die Bewohner stärker in das Handlungsprogramm einzubinden. Nach wie vor jedoch dominieren die Vertreter von Organisationen und viele Aktivitäten bleiben „mittelschichtorientierte Veranstaltungen“ (Becker et al. 2002, S. 34 / Franke 2003). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Sprachstil in den Bürgerforen und der hohe Abstraktionsgrad, der durch die Verwaltung und andere kollektive Akteure vorgegeben wird, für weniger gebildete Bevölkerungsgruppen ein Ausschlussmechanismus ist (Herrmann 2002, S. 256). Hinzu kommt die hohe Fluktuation in den Armutsquartieren, die eine dauerhafte Einbeziehung der Bewohner erschwert.

Die erfolgreiche Beteiligung von Bewohnern in benachteiligten Stadtteilen setzt weiterhin voraus, dass man zügig Umsetzungserfolge vorweisen kann. Dies ist aber sehr unwahrscheinlich, weil die Finanzierung und Implementation der meisten größeren Projekte eine langwierige

ge Koordination verschiedener Fachressorts und föderaler Ebenen voraussetzen. Der für dieses Problem häufig empfohlene Ausweg, flexible Stadtteilbudgets für schnellere kleine Veränderungen zur Verfügung zu stellen, wird nur sehr zögerlich aufgenommen. Zum einen liegt dies an der kommunalen Haushaltskrise, zum anderen aber auch an den Vorbehalten der gewählten Stadtteilvertretungen, die Stadtteilkonferenzen häufig als Konkurrenzveranstaltung wahrnehmen (ILS 2000; Becker et al. 2002).

Allerdings besteht immerhin die Möglichkeit, die Interessen der Bewohner über das Vereinswesen und Betroffenenorganisationen zumindest partiell miteinfließen zu lassen. Zusätzlich kann die starke Beteiligung von Stadtteilinstitutionen und Wohlfahrtsverbänden als Advokatenbeteiligung für nur schwer organisierbare Interessen gedeutet werden. Dies gewährleistet auch eine effektive Interessenrepräsentation des Stadtteils im gesamtstädtischen Gefüge (Mussel 2002, S. 126), wovon schließlich viele Bewohner profitieren können.

2.5 Mediationsverfahren bei abfallwirtschaftlichen Standortkonflikten

Die Zuspitzung der Entsorgungsprobleme in der kommunalen Abfallwirtschaft führte Anfang der 90er Jahre zu einer kontroversen Debatte über die Probleme und die Potenziale von Bürgerbeteiligung bei abfallwirtschaftlichen Planungsvorhaben. Die damalige Bundesregierung machte die Bürgerbeteiligung für die langen Planfeststellungsverfahren und die daraus resultierenden zu niedrigen Entsorgungskapazitäten verantwortlich, während von Teilen der Rechts- und Politikwissenschaft gefordert wurde, die Bürgerbeteiligung auszubauen. Eine durch Bürgerbeteiligung erhöhte Akzeptanz sollte zu weniger Klagen vor Verwaltungsgerichten und damit zu einer zügigeren Implementation führen.

Als Beteiligungsverfahren wurde das in den USA schon vielfach erfolgreich angewandte Mediationsverfahren empfohlen. Ein unparteiischer Mediator versucht hierbei unterschiedliche Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und im Rahmen eines Diskussionsprozesses eine einvernehmliche Lösung zu finden. Schwerpunktmäßig wurden Mediationsverfahren in Deutschland in der kommunalen Umweltpolitik und dort speziell zur Klärung von abfallwirtschaftlichen Standortkonflikten eingesetzt. Von 1990 bis 1997 wurden in der deutschen Umweltpolitik immerhin ca. 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben mit kommunalem Bezug durchgeführt (Jeglitzka / Hoyer 1998). Nach 1998 sind außer bei wenigen Flughafenprojekten aber keine Mediationsfälle mehr in der kommunalen Umweltpolitik bekannt geworden. Dies kann auch auf die negative Erfolgsbilanz von Mediationsverfahren bei Standortkonflikten zurückgeführt werden. In empirischen Untersuchungen hat sich immer wieder gezeigt, dass bei Standortkonflikten in Deutschland in vielen Mediationsverfahren keine Einigung auf *einen* Standort gefunden wurde (Holtkamp/Stach 1995, Jansen 1997, Troja 2001). Damit erwies sich die Erwartung, durch mehr Partizipation zur Verfahrensbeschleunigung und -effizienz beizutragen, als trügerisch. Im Gegenteil führen Mediationsverfahren, wenn sie zu keiner Einigung führen, eher zu längeren Realisierungszeiten von Abfallentsorgungsanlagen. Für die negative Erfolgsbilanz von Mediationsverfahren bei abfallwirtschaftlichen Standortkonflikten lassen sich vier Ursachen anführen:

Meist kommt es vor dem Einsatz von Mediationsverfahren zu erheblichen Konflikten, die auf die Verhandlungsphase negativ ausstrahlen. In der Regel versuchen die kommunalen Entscheidungsträger, die Standorte von Abfallentsorgungsanlagen bereits im Vorfeld durch eine restriktive Informationspolitik und „Überrumpelungsstrategien“ durchzusetzen. Erst wenn sie merken, dass diese aufgrund massiver Proteste in den betroffenen Standortgemeinden nicht durchsetzbar sind, nehmen sie mit Mediationsverfahren einen neuen Anlauf. Selbst wenn die formalen Entscheidungsträger mögliche Widerstände antizipieren würden, ist es zumindest

fraglich, ob sich die konfliktgeladene Vorgeschichte von Mediationsverfahren vermeiden ließe. Die Bürger interessieren sich für eine Abfallwirtschaftsplanung, die keine konkreten Standorte benennt, nur wenig, und es haben sich vor Ort noch keine Bürgerinitiativen gebildet, mit denen man verhandeln könnte (Herbold / Wienken 1993, S. 119). Damit ist es sehr unwahrscheinlich, dass bei Mediationsverfahren auf dauerhafte kooperative Netzwerke zurückgegriffen werden kann, durch die Verhandlungsprobleme minimiert werden können (Scharpf 1993).

Zweitens sind Standortkonflikte aus Sicht der Bürgerinitiativen häufig Nullsummenspiele, die nicht in Win-Win-Situationen transformiert werden können. Das heißt, dass in Mediationsverfahren den Veto-Akteuren ihre Zustimmung nicht „abgekauft“ werden kann. Entweder verhindert eine Bürgerinitiative beispielsweise die Müllverbrennungsanlage in ihrer Standortgemeinde und sie gehört damit aus ihrer Sicht zu den Gewinnern, oder die formalen Entscheidungsträger setzen den Standort auf ihre Kosten durch. Die Bürgerinitiativen präferieren nicht zuletzt aufgrund des „Sankt-Florians-Prinzips“ klar die sog. Nullvariante. Kleine Veränderungen an der Müllverbrennungsanlage (z.B. Einbau zusätzlicher Filter) oder Verhandlungspakete (z.B. MVA-Standort gegen Abfallwirtschaftskonzept mit einem klaren Abfallvermeidungsschwerpunkt) werden an dieser Wahrnehmung nichts Grundsätzliches ändern (Holtkamp / Schubert 1993). Finanzielle Kompensationsleistungen werden in Deutschland schließlich bei Standortkonflikten von allen Akteuren eher skeptisch beurteilt bzw. können noch zur Konfliktverschärfung beitragen (Karpe 1999, S. 204).

Drittens setzen Mediationsverfahren wie korporatistische Modelle implizit einen hierarchischen Aufbau der verhandelnden Organisationen voraus. Die Verhandlungsteilnehmer müssen im gewissen Maße über ein Verpflichtungspotenzial verfügen, damit sie nicht nur gegenseitig Informationen austauschen, sondern auch konsensuale Lösungsstrategien ausloten können. Insbesondere Bürgerinitiativenvertreter sind aber in der Praxis mit einem imperativen Mandat ausgestattet und jeder Zeit abberufbar. Kompromisse müssen also in einem mehrstufigen Lernprozess erreicht werden, weil sich die Bürgerinitiativenvertreter immer wieder mit ihrer Basis verständigen müssen (Benz 1994, S. 316). Dies verlängert nicht nur den Verhandlungsprozess in erheblichem Maße, sondern kann durch das prozedural bedingt abwartende Verhalten der Bürgerinitiativenvertreter konsensuales Problemlösen gänzlich unterbinden.

Viertens können die kommunalen Entscheidungsträger nicht glaubhaft mit einseitiger hierarchischer Koordination drohen, weil diese Ergebnisse nach der Beschlussfassung im Stadtrat oder Kreistag noch in späteren von den Regierungspräsidien durchzuführenden Planfeststellungsverfahren und vor den Verwaltungsgerichten revidiert werden können. Die Verhandlungen finden also nur sehr bedingt im Schatten der Hierarchie statt. Dies kann dazu führen, dass die Bürgerinitiativenvertreter im Mediationsverfahren nur wenig Mühe darauf verwenden, einen Kompromiss zu finden, der immer auch ein Abrücken von Maximalpositionen beinhaltet (Scharpf 2000, S. 331).

Bei anderen Konflikttypen, bei denen aus Sicht der Bürgerinitiativen die Nullvariante nicht dominiert, waren Mediationsverfahren aber auch in Deutschland erfolgreich. So kam man in einem Fallbeispiel auch bei einer Müllverbrennungsanlage zu einem konsensualen Ergebnis zwischen Bürgerinitiativen, Vorhabensträger und kommunalen Entscheidungsträgern. Man einigte sich auf einige umwelttechnische Verbesserungen bei einer *bereits errichteten* Müllverbrennungsanlage (Holtkamp/Stach 1995, S. 69). Ähnlich positive Effekte zeigten sich bei Altlastenkonflikten. Allerdings waren die kommunalen Entscheidungsträger in diesen Fällen nur selten bereit, Mediationsverfahren zu initiieren.

Viele Probleme von Bürgerforen ergeben sich aber erst dann oder werden erst dann besonders deutlich, wenn sie in mehreren Politikfeldern gleichzeitig eingesetzt werden, wie dies Ende der 90er Jahre häufig der Fall war.

Die Bürgerforen lassen sich häufig nicht verzahnen, wie sich z. B. bei lokalen Agenda- und Stadtmarketingprozessen gezeigt hat. Daran schließt sich die unangenehme Frage an, was die kommunalen Entscheidungsträger machen sollen, wenn aus unterschiedlichen Partizipationsangeboten vollkommen unterschiedliche Ergebnisse resultieren und unklar bleibt, wie diese Ergebnisse überhaupt zusammengeführt werden können. Die Wahrscheinlichkeit von sehr unterschiedlichen Ergebnissen in diesen beiden Beteiligungsprozessen dürfte sehr groß sein. So dominieren in Stadtmarketingprozessen die Interessenvertreter des Einzelhandels, was zur Folge hat, dass ein wesentlicher Schwerpunkt von Stadtmarketingprozessen in der Diskussion über verbesserte Parkmöglichkeiten liegt (Kahnert / Rudowski 1999, S. 7). Dies aber steht im deutlichen Widerspruch zu der CO₂-Reduktionspolitik im Rahmen der Lokalen Agenda. Diese relativ einseitigen Ergebnisse sind nicht nur ein Problem von Stadtmarketingarbeitskreisen, sondern von Bürgerforen und Politiknetzwerken allgemein. Durch die zumindest mittelfristig relativ stabilen Beziehungen und die Exit-Option der Teilnehmer kommt es zu einer Homogenisierung des Diskurses. In Bürgerforen entstehen so häufig relativ einseitige Sichtweisen und mögliche Interessen und Zielkonflikte werden kaum thematisiert, weil entweder Akteure mit einer abweichenden Minderheitenposition von der Exit-Option Gebrauch machen oder strittige Themen nicht angesprochen werden, um genau dies zu vermeiden (Messner 1994, Fürst 2002, Pütter 2002b, S. 71).

Zweitens kann gerade die Parallelität von Bürgerforen zu relativ intransparenten Entscheidungsprozessen, zu unklaren Verantwortlichkeiten und zu erheblichen Effektivitätsproblemen führen. Diese „neue Unübersichtlichkeit“ und ihre möglichen Folgen werden zumindest aus einer staatszentrierten Perspektive kritisiert als überbordende „Diskutierfreudigkeit ...“, bei der schlussendlich die zahllosen Gremien, Planungswerkstätten, Stadtteilkonferenzen und dergleichen mehr nur noch völlig unkoordiniert neben- und teilweise gegeneinander arbeiten und die verantwortlichen Stellen bei jeder – endlich doch wohl zu treffenden – Sachentscheidung lahm legen“ (Bossong 2001, S. 157).

3. Interdependenzenmanagement als Lösung?

Die aufgezeigten Probleme von Bürgerforen dürften hinreichend verdeutlicht haben, dass die im Zuge der Netzwerkeuphorie vermuteten Leistungen auf der Input- und Outputseite in vielen Fällen empirisch nicht eingetreten sind. Als Vorteil von Bürgerforen im Vergleich zu Bürgerbegehren und Bürgerversammlungen erweist es sich in diesem Zusammenhang aber, dass sie aufgrund geringer rechtlicher Reglementierung maßgeblich von den kommunalen Entscheidungsträgern mitgeformt werden können. Wenn sich die kommunalen Entscheidungsträger nicht nur auf eine Moderatorenrolle beschränken, können sie durch ein aktives Interdependenzenmanagement (Mayntz 1996, S. 160) bzw. Partizipationsmanagement die Leistungen von Bürgerforen als Elemente der kooperativen Demokratie optimieren.

3.1 Ansatzpunkte eines aktiven Interdependenzenmanagements

Im Rahmen des Interdependenzenmanagements sind vor allem drei Ansatzpunkte denkbar, um einige Probleme von Bürgerforen zu reduzieren.

Die kommunalen Entscheidungsträger könnten erstens nur zu konkret fassbaren, realisierbaren und weniger konfliktreichen Projekten Bürgerforen initiieren. Bürgerforen sind damit eher Teil einer inkrementalistischen als einer umfassend-rationalen Planungsmethode (Lindblom 1975). Darüber hinaus ist entgegen deliberativen Konzepten eher eine stark vorstrukturierende und ergebnisorientierte Moderation empfehlenswert. Solche Beteiligungsangebote treffen insgesamt auf ein relativ großes Interesse vieler Bürger und reduzieren das Risiko, die Bürger durch die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu enttäuschen.

Durch die Regelung der Zusammensetzung und durch die Gewährung selektiver Unterstützung könnten die Beteiligungsangebote zweitens darauf abzielen, dass möglichst viele Bevölkerungsgruppen vertreten sind. Dies kann beispielsweise dadurch erreicht werden, dass man aus den Bürgern einer Stadt per Zufallsauswahl eine Stichprobe zieht, wie beispielsweise bei der Planungszelle, oder für nicht organisations- und konfliktfähige Interessen auf Formen der Advokatenbeteiligung zurückgreift. Werden demgegenüber lediglich die Bürger beteiligt, die sich bereits in verschiedenen Institutionen engagieren, bietet man lediglich bereits weitgehend sozial integrierten und durchsetzungsfähigen Bürgern ein zusätzliches Sprachrohr, erreicht gerade die politik(er)verdrossenen Bürger nicht und die Gefahr der Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte nimmt zu.

Weiterhin müsste es Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger sein, Ergebnisse aus unterschiedlichen Beteiligungsverfahren gegeneinander abzuwägen, zumindest einen Teil der Beteiligungsergebnisse umzusetzen und diese in die allgemeine Stadtentwicklungskonzeption einzupassen. Darüber hinaus bleibt es ihre Aufgabe in Verhandlungen nicht zustande kommende Entscheidungen autoritativ umzusetzen bzw. damit zu drohen („Rute im Fenster“).

3.2 Empirische Realisierungschancen

Durch dieses empfohlene Zusammenspiel von kooperativer und repräsentativer Demokratie könnten möglicherweise die Vorzüge beider demokratischen Modi genutzt werden, ohne dass die Nachteile hingenommen werden müssten, wie dies Helmut Voelzkow (2000, S. 197) bereits für das Zusammenwirken von korporatistischer Interessenvermittlung und repräsentativer Demokratie postuliert hat. Als Nächstes ist dann allerdings zu fragen, ob die kommunalen Entscheidungsträger diese neuen Aufgaben übernehmen können und wollen. Dass der Wille häufig nicht stark ausgeprägt ist, wurde bereits bei der empirischen Analyse der Bürgerforen deutlich. Bürgerforen werden von der Kommunalvertretung nicht selten als Konkurrenzveranstaltung wahrgenommen, als Wahlkampfplattformen instrumentalisiert oder dienen dazu, Verantwortung auf gesellschaftliche Akteure abzuwälzen. Somit ist beispielsweise die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen häufig nicht das primäre Ziel der Kommunalvertretungen (Holtkamp 2002). Noch grundlegender lässt sich aber einwenden, dass die kommunalen Entscheidungsträger nur schwer diese neuen Aufgaben wahrnehmen *können*.

Die Beteiligung der Bürger ausschließlich an kleineren Projekten entspricht so zum Beispiel nicht der Intention der Förderprogramme höherer föderaler Ebenen. In diesen wird den Kommunen zumeist eine Beteiligung der Bürger an konzeptionellen Fragen und tendenziell die umfassend-rationale Planungsmethode nahe gelegt bzw. sogar vorgeschrieben. Darüber hinaus trifft ein derartig enger Themenzuschnitt auf erhebliche Kritik bei Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen. Dies kann zur Folge haben, dass eine projektorientierte inkrementalistische Beteiligung in der Öffentlichkeit als „partizipatorische Spielwiese“ delegitimiert wird. Bisher geben die kommunalen Entscheidungsträger in Bürgerforen jedenfalls kaum konkrete Themen und Projekte vor, weil dieser vermeintliche offene Diskurs von den partizipierenden Akteuren goutiert wird. Allerdings dürften die überwiegend negativen Umsetzungserfahrungen

gen bei der Diskussion von Leitbildern und Stadtentwicklungszielen in den Bürgerforen der meisten Städte und Gemeinden Lernprozesse begünstigen, die zu einer stärkeren Akzeptanz eines engen Themenzuschnitts bei Partizipationsangeboten führen könnten.

Auch die Vermeidung der beschriebenen sozialen Schieflagen in Bürgerforen dürfte in den meisten Kommunen – insbesondere in den mittleren und unteren Gemeindegrößenklassen – ausgesprochen schwer zu realisieren sein, weil sich viele Interessen auf lokaler Ebene nicht organisieren lassen und weil einzelne sozial benachteiligte Bürger nicht an den Dialogen mit Interessenverbänden teilnehmen wollen. Auch die advokatorische Interessenvermittlung bietet sich nur bedingt als Lösung dieser Probleme an, weil ihre Qualität davon abhängt, wie sich die Eigeninteressen des Verbandes zu den stellvertretend mitrepräsentierten Gruppen verhalten. Dieses Spannungsverhältnis dürfte nur selten in Richtung einer authentischen Repräsentation der schwachen Interessen aufgelöst werden (von Winter / Willems 2000, S. 25). Darüber hinaus wird es relativ schwer, wenn es tatsächlich gelingen sollte, viele unterschiedliche Interessen an einen Tisch zu holen, einen Konsens zu finden. Hier zeigt sich das erste Dilemma von Bürgerforen und Politiknetzwerken. Einerseits kann man durch den Einbezug vieler Teilnehmer in Bürgerforen die Gefahr der Externalisierung der Kosten auf unbeteiligte Dritte reduzieren. Andererseits steigen mit zunehmender Zahl der Akteure die Einigungskosten. Darüber hinaus wird die Kommunikation bei großer Teilnehmerzahl „routinisiert und restringiert. Gerade innovative Kooperationsergebnisse sind nach aller Erfahrung fast nur in exklusiven Verhandlungen zu erzielen“ (Benz 1994, S. 319).

Die Umsetzung, aber auch die Abwägung und begründete Zurückweisung von Beteiligungsergebnissen, setzt schließlich dementsprechende Steuerungsressourcen der kommunalen Entscheidungsträger voraus. Die kommunale Haushaltskrise, die engen kommunalrechtlichen Handlungsspielräume im Zuge der vertikalen Politikverflechtung und die de facto Vetopositionen gesellschaftlicher Akteure waren aber häufig die Auslöser für die Implementierung von Bürgerforen. Angelehnt an die von Offe (1987, S. 318) beschriebenen Probleme bei der Verlagerung von Staatsfunktionen könnte man als zweites Dilemma von Bürgerforen formulieren, dass sie eigentlich „starke“ kommunale Entscheidungsträger voraussetzen, die über ein hohes Maß von Autorität und Rationalität ihrer Interventionsmittel verfügen – also kommunale Entscheidungsträger, deren Bedarf an kooperativen Problemlösungen zumindest in Bezug auf die Output-Legitimität äußerst gering ist. Die Probleme von Bürgerforen könnten also nur von kommunalen Entscheidungsträgern gelöst werden, die kein Steuerungsproblem haben – und umgekehrt. So werden beispielsweise Mediationsverfahren tendenziell nur dann initiiert, wenn gesellschaftliche Akteure über eine Veto-Position verfügen und die Kommunen an die Grenzen der hierarchischen Koordination stoßen. Dann sind aber die Entscheidungsträger in der Regel nicht in der Lage, glaubwürdig mit der „Rute im Fenster“ zu drohen, was wiederum die geschilderten Probleme in der Verhandlungsphase verschärft. Wenn die gesellschaftlichen Akteure hingegen über keine Vetopositionen oder nennenswerten Implementationsressourcen verfügen, dann werden sie häufig entweder erst gar nicht beteiligt oder die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen wird prekär.

4. Resümee

Die im Zuge der Netzwerkeuphorie formulierte Erwartung, dass neue Formen der kommunalen Bürgerbeteiligung häufig zur Erhöhung der Input- und Output-Legitimität führen, kann durch die Ergebnisse diverser empirischer Studien nicht bestätigt werden. Vielmehr treten in Bürgerforen häufig gravierende Probleme auf, die die Legitimität des kommunalen Entscheidungssystems gefährden können. So wurden durch Bürgerforen beispielsweise Erwartungen bei den Bürgern geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht wurden. Die zeitintensive Be-

teiligung bei gleichzeitiger mangelnder Umsetzung der Beteiligungsergebnisse forciert eher Politik(er)verdrossenheit, als dass sie dadurch abgebaut würde. Die Homogenisierung des Diskurses durch die Exit-Option der Teilnehmer bringt darüber hinaus häufig relativ einseitige Sichtweisen hervor und kann auch zu einer Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte führen, zumal sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen häufig nicht an Bürgerforen beteiligt werden bzw. nicht teilnehmen wollen. Insgesamt tragen Bürgerforen nur wenig zu einem höheren Wertberücksichtigungspotential bei, sondern sind eher ein zusätzliches Sprachrohr für bereits engagierte und durchsetzungsfähige Akteure.

Auch die erwartete höhere Effektivität durch eine gemeinsame Implementation der Beteiligungsergebnisse hat sich in vielen Fällen kaum eingestellt. Aufgrund der Kollektivgutproblematik sowie der mangelnden Verpflichtungsfähigkeit gerade kommunaler Organisationen werden nur bedingt eigene Implementationsressourcen eingebracht bzw. gerade in den Fällen, in denen gesellschaftliche Akteure de facto Vetopositionen haben, sind sie zu keiner Einigung bereit. Folglich werden Planungsverfahren durch Bürgerforen nicht, wie postuliert, verkürzt, sondern zum Teil erheblich verlängert.

Sicherlich kann man die hier aufgezählten Probleme erheblich durch ein adäquates Interdependenzenmanagement der kommunalen Entscheidungsträger reduzieren. Nur bestehen begründete Zweifel, dass die kommunalen Entscheidungsträger diese neuen Aufgaben, die erheblich über eine bloße Moderatorenfunktion hinausgehen, im hinreichenden Maße wahrnehmen wollen und können.

Damit sollen nicht die Leistungen von Bürgerforen geschmälert werden. Bei konkreten weniger konfliktreichen Projekten *können* sie durch die Nutzung von dezentralem Steuerungswissen und bedingt von gesellschaftlichen Implementationsressourcen sowie durch die Generierung von positiven Beteiligungserfahrungen eine höhere Effektivität und eine höhere Input-Legitimität erzielen⁵. Dennoch stehen diese positiven Effekte von Bürgerforen in keinem Verhältnis zu den in Handlungsprogrammen der höheren föderalen Ebenen formulierten Erwartungen. Auch die „Prognosen“ vieler Politikwissenschaftler in Bezug auf Bürgerforen erwiesen sich als wenig realitätstüchtig. Bürgerforen eignen sich weder für eine grundlegende Modernisierung der Demokratie, noch für eine Beschleunigung von Planungsverfahren. Bürgerforen können repräsentative Entscheidungsstrukturen nur punktuell und zeitlich befristet in eng definierten Bereichen sinnvoll ergänzen. In Anknüpfung an Renate Mayntz' Einschätzung des ambitionierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt“ muss man konstatieren, dass durch den vermehrten Einsatz von Bürgerforen nicht nur Erwartungen der Bürger, sondern „auch so manche Politologenu-topie“ enttäuscht wurde.

⁵ Darüber hinaus schneiden Bürgerforen, wenn man sie mit den *empirischen* Leistungen anderer demokratischer Modi bei konkreten Projekten vergleicht, relativ gut ab (Holtkamp / Bogumil / Kibler 2004). Schließlich werden sie auch aufgrund der Funktionsdefizite der repräsentativen und direkten Demokratie initiiert.

Literatur

- Albrecht, Hans-Jörg 2002: Kriminologische Erfahrungen und kriminalpräventive Räte, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden: 22-40
- Becker, Heide et al. 2002: Drei Jahre Programm Soziale Stadt – eine ermutigende Zwischenbilanz. download aus dem Internet:<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere>
- Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden
- Bleyer, Burkhard 1999: Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten, in: Raumforschung und Raumordnung 2/3/99: 132-142
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin
- Bossong, Horst 2001: Der Sozialstaat am runden Tisch – Entrechtlichung durch Verfahren, in: Die Verwaltung 1/01: 145-159
- Brand, Karl-Werner/Fürst, Volker 2002: Sondierungsstudie – Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit – Eine Exploration des Forschungsfelds; in: Brand, Karl-Werner (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit. Berlin: 15-109
- Buchstein, Hubertus / Jörke, Dirk 2003: Das Unbehagen an der Demokratietheorie, in: Leviathan 4/03: 470-495
- Bundesministerium des Inneren (BMI) / Bundesministerium der Justiz 2001: Erster periodischer Sicherheitsbericht, Berlin
- Eißel, Dieter 1999: Kommunale Netzwerke als neue Formen konzertierter Aktionen, in: Klotz, Johannes / Zielinski (Hg.): Europa 2000 – Lokale Demokratie im Europa der Regionen, Heilbronn: 171-190
- Eißel, Dieter 2000: Strategische Netzwerke in der Kommunalpolitik, in: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte, Wiesbaden: 175-194
- Feindt, Peter H. 1997: Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik – Neue Beteiligungsmodelle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/97: 39-46
- Feindt, Peter H. 2001: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt
- Fietkau, Hans-Joachim / Weidner, Helmut 1992: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39-40/92: 24-34
- Franke, Thomas 2003: Aktivierung und Beteiligung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt, Berlin: 192-207
- Fürst, Dietrich 2002: Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination, in: Brand, Karl-Werner (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit, Berlin: 179-191
- Gabriel, Oscar W. 2002: Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik - Anspruch und Wirklichkeit, in: Schuster, Wolfgang / Murawski, Klaus-Peter (Hg.): Die regierbare Stadt, Stuttgart: 139-169
- Gessenharter, Wolfgang 1996: Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/96: 3-13.
- Grabow, Busso / Hollbach-Grömig, Beate 1998: Stadtmarketing – eine kritische Zwischenbilanz, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 25, Berlin
- Götz, Markus 2001: Politische Steuerung in der Kommune – Die Reform der Kommunalpolitik durch Netzwerke und Verhandlungssysteme, Düsseldorf
- Häußermann, Hartmut 2000: Die Krise der sozialen Stadt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11/00: 13-21

- Helmer-Denzel, Andrea 2002: Global Play im Ruhrgebiet – Die Erstellung handelsergänzender Dienstleistungen im Einzelhandel am Beispiel eines Urban Entertainment Centers und von Innenstädten, Diss., Bochum
- Herbold, Ralf / Wienken, Ralf 1993: Experimentelle Technikgestaltung und offene Planung – Strategien zur sozialen Bewältigung von Unsicherheit am Beispiel der Abfallbeseitigung, Bielefeld
- Herrmann, Heike 2002: Bürgerforen – Ein lokalpolitisches Experiment der Sozialen Stadt, Opladen
- Holtkamp, Lars 2002: Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger, in: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: 129-147
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 2004: Kooperative Demokratie – Die Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung, Kurs 33905 der FernUniversität Hagen, Hagen
- Holtkamp, Lars / Schubert, Klaus 1993: Verhandlungslösungen in Mediationsverfahren: Erfolgsbedingungen und Restriktionen in der deutschen Abfallpolitik, in: Gegenwartskunde 4/93: 421-432
- Holtkamp, Lars / Stach, Birgit 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Reihe Politikfeldanalyse, Marburg
- ILS 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, Dortmund
- Jansen, Dorothea 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 2 / 97: 274-297
- Jeglitza, Matthias / Hoyer, Carsten 1998: Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten, in: Zilleßen, Horst (Hg.): Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen: 137-183
- Kahnert, Rainer / Rudowski, Katrin 1999: Stadtmarketing in Nordrhein-Westfalen – Bilanzen und Perspektiven, MASSKS NRW, Düsseldorf
- Karpe, Jan 1999: Mediation für standortbezogene Umweltkonflikte, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht 2/99: 189-213
- Liebl, Karlhans 2002: Lokale Kriminalpolitik – Fragen nach Auftrag und Legitimität, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden: 132-144
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus - Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: Narr, Wolf-Dieter / Offe, Claus (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln: 161-177
- Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Heritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24/93, Opladen: 39-56
- Mayntz, Renate 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: PVS-Sonderheft 26, Opladen: 148-168
- Mayntz, Renate 2001: Politische Steuerung, in: Schrader-Stiftung (Hg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung – Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt: 37-43
- Messner, Dirk 1994: Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften 4/94: 563-596
- Mussel, Christine 2002: Nachhaltige Stadtteilentwicklung aushandeln? Politik und Planung der kleinen Schritte, in: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen, Opladen: 117-129
- Offe, Claus 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand - Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Ellwein, Thomas et al. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden: 309-320
- Papadopoulos, Ioannis 2003: Governance und Demokratie, in: Benz, Arthur et al. 2003 (Hg.): Governance. Eine Einführung. Kurs 3203 der FernUniversität in Hagen, Hagen: 243-263

- Pommeranz, Jens Oliver 2001: Lernende Netzwerke in der Stadtpolitik – Theoretische Ansätze und empirische Analysen, Diss, Bochum
- Pütter, Norbert 2002a: Präventionsräte und Sicherheitspartnerschaften – eine Zwischenbilanz, in: Munier, Gerald (Hg.): Kriminalität und Sicherheit, Berlin: 41-51
- Pütter, Norbert 2002b: Kommunal Politik als Kriminalpolitik – Über die Verwandlung des Politischen in der Präventionsgesellschaft, in: Prätorius, Rainer (Hg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden: 64-79
- Roth, Roland 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden: 404-447
- Roth, Roland 2001: Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Schröter, Eckhart (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: 133-152
- Scharpf, Fritz W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz
- Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Heritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24/93, Opladen: 57-83
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen
- Schmidt, Manfred 2003: Die ‚komplexe Demokratietheorie‘ nach drei Jahrzehnten, in: Mayntz, Renate / Streek, Wolfgang (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie – Innovationen und Blockaden, Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt: 151-172
- Simon, Titus 2001: Wem gehört der öffentliche Raum? Gefahrenabwehrverordnungen und andere Instrumente zur Minimierung der Präsenz sozial Schwacher in den Innenstädten, Magdeburg, download: www.kags.de/assets/simon.pdf
- Spitzer, Malte 1998: Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Bandemer, Stephan von et al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen: 131-139
- Troja, Markus 2001: Umweltkonfliktmanagement und Demokratie – Zur Legitimität kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik, Köln
- Voelzkow, Helmut 2000: Korporatismus in Deutschland: Chancen, Risiken und Perspektiven, in: Holtmann, Everhard / Voelzkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: 185-212
- Weidner, Helmut 1996: Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland – Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes, WZB FS II 96-302, Berlin
- Willke, Helmut 1992: Die Ironie des Staates. Grundlinien einer Theorie des Staates politischer Gesellschaften, Frankfurt a. M.
- Winter, Thomas von / Willems, Ulrich 2000: Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand der Forschung und zu den Perspektiven der Forschung, in: Willems, Ulrich / Winter, Thomas von (Hg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen: 9-36
- Witte, Gertrud 2001: Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement in den Kommunen, in: Geschäftsstelle Internationales Jahr der Freiwilligen im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement im lokalen Raum, Frankfurt: 28-35
- Wollmann, Hellmut 2002: Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell? in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/02: 24-51
- Zilleßen, Horst 1993: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Zilleßen, Horst / Dienel, Peter / Strubelt, Wendelin (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie, Opladen: 17-39
- Zilleßen, Horst 1998: Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, in: Zilleßen, Horst (Hg.): Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen: 17-38