

Jörg Bogumil

Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen

1. Einleitung

Dem Themenfeld der Bürgergesellschaft kann man sich auf unterschiedlichen Wegen annähern. Dies betrifft nicht nur die verschiedenen Blickwinkel zwischen Soziologie und Politikwissenschaft, die in diesem Sammelband vertreten sind, sondern auch die Blickwinkel in der jeweiligen Wissenschaft. So ist in der Politikwissenschaft ein Zugang möglich z.B. über die Diskussionen zur Zivilgesellschaft und zum Kommunitarismus, über die Bürgerbeteiligungs- und Demokratieforschung oder über die Verwaltungsforschung, wenn über die Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftlichem Engagement nachgedacht wird. Ich möchte nun, bevor ich auf das eigentliche Thema zu sprechen komme, und ausführe, was ich unter kooperativer Demokratie verstehe, und welches die Formen, Potenziale und Grenzen sind, kurz den Analysezusammenhang skizzieren, in welchem ich die kooperative Demokratie verorte.

Der von mir gewählte Zugang lässt sich vielleicht am besten mit *policyorientiert* beschreiben. Aus der Sicht der Policy-Forschung bzw. Politikfeldanalyse sind Akteursstrategien und institutionelle Arrangements zentrale Analysekatoren. In dieser Sichtweise geht es bei der Betrachtung von Bürgergesellschaft und lokaler Politik, die sich hier in dem neuen Leitbild der Bürgerkommune fokussiert, vor allem um die Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung, also um kommunale Entscheidungsprozesse und -strukturen. Die Thematisierung kommunaler Entscheidungsprozesse hat in der lokalen Politikforschung in Deutschland eine große Tradition und war in der Regel verbunden mit Diskussionen um die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Kommunalverfassungen oder damit in Zusammenhang stehender Modelle politischer Verwaltungsführung.

Ich möchte nun vorschlagen, dass die lokale Politikforschung bei der Thematisierung lokaler Entscheidungsprozesse und -strukturen stärker die Analysen der Regierungslehre und der Politikfeldanalyse berücksichtigt und auf

die lokale Ebene bezieht.¹ Dies gilt insbesondere für die Zusammenhänge zwischen mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Arrangements.² Formen *kooperativer Demokratie*, worunter ich die neuen nicht gesetzlich vorgeschriebenen, sondern freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändeeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung verstehe (vgl. Bogumil 2001: 212), ergänzen die bestehenden Formen repräsentativer und direkter demokratischer Willensbildung auf lokaler Ebene und verändern die kommunalen Entscheidungsprozesse.

Zur Einschätzung dieser Veränderungen wird im Folgenden in drei Schritten argumentiert. Zunächst werden die Erkenntnisse der modernen Regierungslehre bezüglich der Zusammenhänge zwischen mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Arrangements auf die lokale Ebene bezogen und kooperative Demokratieformen als spezifisches verhandlungsdemokratisches Element verortet. Sodann werden die empirisch vorfindbaren Formen kooperativer Demokratie auf lokaler Ebene dargestellt. Abschließend erfolgt ein thesenartiger Ausblick über die Potenziale und Grenzen kooperativer Demokratie.

1 Ein Grund, warum die „local governance“-Forschung z.B. in Großbritannien mit der Regierungslehre und Regierungsforschung eng verbunden ist, in Deutschland die lokale Ebene in diesem Diskurs aber noch weitgehend ausgeklammert wird, liegt in der in Deutschland sehr ausgeprägten Vorstellung des Dualismus zwischen Staat und Gemeinde. Kommunale Selbstverwaltung galt lange Zeit als relativ „unpolitisches“ Gebilde. Zu erinnern ist an die Auffassung Theodor Eschenburgs, dass es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt gebe, dass also Detaillösungen in der Regel unpolitisch sind. Hier wirkt die deutsche Selbstverwaltungstradition nach, in der kommunale Selbstverwaltung als quasi unpolitisches gemeinnütziges lokales Handeln, als mittelbare vom Staat verliehene und beaufsichtigte Selbstverwaltungskompetenz, als ein Teilbereich der Gesellschaft aufgefasst wurde. Spätestens seit dem Vormärz existiert jedoch auch die Vorstellung, dass kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck einer demokratisch verfassten Gemeindefreiheit, als autonomes politisches Gebilde, als ein Teilbereich des Staates anzusehen sei. Hier wird nun davon ausgegangen, dass (historisch gesehen schon seit ca. 1870, vgl. Bogumil 2001: 45 ff.) die These des Wesenunterschiedes zwischen kommunalen und staatlichen Ebenen nicht aufrechterhalten werden kann. Mit der Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts und der *Einführung des allgemeinen und gleichen Verhältniswahlrechtes* erfolgt ein weiterer tiefer Einschnitt. Der Status der Kommune als politisch autonomes Gebilde wird gestärkt und das Vordringen der Parteien in die kommunale Selbstverwaltung gebremst. Dennoch gelingt es nicht, weder in der Weimarer Republik noch in der Bundesrepublik, die Gemeinden zu einem dritten gleichberechtigten Grundfaktor der politischen Ordnung neben Staat und Ländern zu machen. Rechtlich und auch im Bewusstsein vieler Menschen besteht die Vorstellung des Dualismus zwischen Staat und Gemeinde weiter fort, der auch nicht unbedeutende Teile der kommunalwissenschaftlichen Forschung umfasst.

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

2. Kooperative Demokratie als verhandlungsdemokratisches Element

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

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

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

Voraussetzungen ab, die die Prinzipien der Gleichheit der Einflusschancen, der Öffentlichkeit und der Kontrollierbarkeit verantwortlicher Repräsentanten verletzen. Legitimation wird vor allem durch Effektivität gesichert.

Verhandlungen beinhalten immer eine Mischung aus bargaining oder Tausch einerseits, also dem strategischem Einsatz von Drohungen und Taktiken mit dem Ziel, einen möglichst hohen Gewinn zu realisieren, aber dennoch zu einer wechselseitigen Befriedigung von unterschiedlichen Interessen zu kommen, und arguing oder Kooperation andererseits, also dem Austausch allgemein akzeptierter Argumente und der Verdeutlichung gemeinsamer Interessen (Benz 1998b, Czada 2000). Czada macht nun bezüglich verhandlungsdemokratischer Elemente³ darauf aufmerksam, dass die drei wesentlichen Elemente – parteipolitische Konkordanz, neokorporatistische Politikeinbindung und das Vorhandensein von institutionellen Vetostrukturen (z.B. Politikverflechtung)⁴ – *unterschiedliche politische Handlungslogiken* entwickeln (Czada 2000). Sie begrenzen zwar alle das Mehrheitsprinzip, aber die jeweiligen Verhandlungszwänge haben unterschiedliche Herkünfte und verschiedenartige Voraussetzungen und Wirkungen. Bei den ersten beiden geht es um die Organisation von Konsens im Schatten des Mehrheitsprinzips und bei letzterem um die Wirkung formaler Vetopositionen.⁵ Beim Vorhandensein von institutionellen Vetopositionen ist der Anteil des bargainings höher und der Anteil der Kooperation geringer als bei den ersten beiden verhandlungsdemokratischen Elementen, da hier länger und härter gedroht werden kann.

Auf lokaler Ebene, so möchte ich nun argumentieren, kommt es in den 90er Jahren zu einem *Neuarrangement zwischen wettbewerbs- und verhand-*

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

4 Die drei Elemente sind jeweils eigenständige Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, die sich gelegentlich wechselseitig negativ beeinträchtigen. Betrachtet man die Interaktionseffekte dieser Spielarten von Verhandlungsdemokratie in verschiedenen politischen Systemen, so wird deutlich, dass nicht eine abstrakte Verhandlungslogik den politischen Prozess steuert, sondern Konfigurationen der Verhandlungsdemokratie, die die drei Elemente in unterschiedlicher Mischung aufweisen und sich deshalb unterschiedlich auf den Prozess und die Ergebnisse auswirken. Auch wenn sie alle in Richtung von Verhandlungsarrangements weisen, sind sie nicht beliebig kombinierbar. So kann eine von zahlreichen Vetospielern gezähmte Regierung kaum als Garant korporatistischer Arrangements und Tauschpolitiken auftreten. Korporatismus erfordert eine handlungsfähige Regierung. Parteipolitische Konkordanz ist daher die Schlüsselstelle und Achillesferse der Verhandlungsdemokratie, da große Koalitionen am ehesten geeignet sind, Vetopositionen zu überwinden (vgl. Czada 2000).

5 Ein anderer Vorschlag zur Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Wirkungen verhandlungsdemokratischer Elemente findet sich bei Kaiser (1998), der zwischen verschiedenen Vetopunkten (der Konkordanz, der Delegation, der Expertise und der Legislative) unterscheidet, die als institutionell angelegte Anreizstrukturen das Verhalten der politischen Akteure beeinflussen.

lungsdemokratischen Formelementen. Insbesondere in den Ländern der norddeutschen Ratsverfassung, aber auch insgesamt in den Mittel- und Großstädten, haben sich faktisch seit den 70er Jahren Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen sind, herausgebildet. Diese sind vor allem durch eine starke Parteipolitisierung⁶ gekennzeichnet und geraten nun durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elemente unter Druck. Sowohl die direktdemokratischen Elemente der Direktwahl des Bürgermeisters⁷ und des Referendums⁸ als auch der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie sehe ich als verhandlungsdemokratische Elemente. Allerdings ist in Anlehnung an die oben skizzierte Argumentation Czadas, dass es verschiedene Dimensionen der Verhandlungsdemokratie gibt, darauf hinzuweisen, dass die direktdemokratischen und die kooperativen Formen kommunaler Demokratie unterschiedliche politische Handlungslogiken entwickeln. Die direktdemokratischen Elemente entfalten Verhandlungszwänge durch die Wirkung formaler Vetopositionen. Sie begrenzen das Mehrheitsprinzip, da durch sie institutionelle Vetopositionen geschaffen werden. Kooperative Bürgerbeteiligungsverfahren können dagegen eher dem Bereich der Organisation von Konsens im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips zugerechnet werden. Nach dieser Einordnung kooperativer Demokratieformen als spezifisches verhandlungsdemokratisches Element möchte ich nun näher ausführen, worum es sich bei der kooperativen Demokratie überhaupt handelt.

3. Formen kooperativer Demokratie

Der moderne Staat erfüllt seine Aufgaben nicht ausschließlich in einseitig-hoheitlicher Tätigkeit und in hierarchischen Steuerungsstrukturen. Weder die-

6 Das Ausmaß der Parteipolitisierung steigt (in dieser Rangfolge) mit der Gemeindegröße, unter den institutionellen Vorgaben der norddeutschen Ratsverfassung, bei steigendem Problemdruck bzw. Konfliktpotential in wichtigen Politikfeldern, aufgrund eines parlamentarischen Selbstverständnisses jüngerer Ratsmitglieder sowie durch den Einzug der GRÜNEN in die Kommunalvertretung (Bogumil 2001: 104).

7 Im Unterschied z.B. zu Gerhard Banner, der unter direktdemokratischen Formen ausschließlich Sachentscheidungen der Bürger fasst, so dass die Direktwahl des Bürgermeisters bei ihm zu den repräsentativen Instrumenten gerechnet wird, da es um die Auswahl von Repräsentanten geht, betrachte ich die Direktwahl des Bürgermeisters als direktdemokratisches Instrument, da hier unter Umgehung von Repräsentanten eine unmittelbare Personalentscheidung getroffen wird. Bei direkter Demokratie handelt es sich um eine Form der Willensbildung, Konfliktregelung und Entscheidungsfindung, bei der die Entscheidungsbedingten unter Umgehung von Repräsentanten Sach- oder Personalentscheidungen treffen (vgl. Luthardt/Waschkuhn 1997: 72).

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

se 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 etablierten Informations- und Anhörungsrechten im Verfahrensrecht in den 70er Jahren gesetzliche Anhörungs- und Beratungsrechte einer breiten Öffentlichkeit in der Stadtplanung folgen. In den 80er Jahren ging 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.⁹

Die neuen nicht gesetzlich vorgeschriebenen¹⁰, sondern freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperativen Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung möchte ich, wie eingangs schon erwähnt, als Formen *kooperativer Demokratie* bezeichnen. 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 Verbändebeteiligung¹¹ vor allem Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische, Gemeinwesenarbeit, Planungszellen, Ordnungspartnerschaften, Bürgerhaushalte, Arbeitsmarkt-, Pflege- oder Stadteilkonferenzen, Lokale Agendaprozesse sowie der gesamte Bereich des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne der Mitgestaltung an der Dienstleistungsproduktion (vgl. Bogumil 2001: 212 ff.).

9 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).

10 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 Gemeindeordnungen. Zu letzterem zählen 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).

11 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 zu erreichen, 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.

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.¹² Überblicksartig ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 1: Formen kooperativer Demokratie

	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

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

- durch Bürgerforen (Zukunftswerkstätten, Zukunftskonferenzen, Szenario-Workshops, Fishbowlverfahren), bei denen sich die Bürger von sich aus zur Teilnahme melden;

¹² 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.

- 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 kommen¹³ sowie
- im Rahmen von Lokalen Agendaprozessen, in denen verschiedene kooperative Beteiligungsformen eingesetzt werden.¹⁴

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 et al. 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,¹⁵ die Beteiligung der Bürger schon an der Planung von Spielplätzen, die Einbeziehung von Bürgern in Prozesse der Stadterneuerung 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:

13 Während Planungszellen zwischen 1975 und 2000 nur 42 mal bei kommunalen Planungsvorhaben in Deutschland eingesetzt wurden, fanden allein in den 90er Jahren bereits ca. 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben bloß im Umweltbereich statt (vgl. Holtkamp 2001).

14 1996 gibt es in ca. 100 Kommunen in Deutschland einen Ratsbeschluss zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda, im August 2000 sind es nunmehr schon 1.499, das entspricht einem Anteil von 10,5% bezogen auf alle deutschen Kommunen (vgl. <http://www.agendatransfer.de/german/index4de.htm>). Bezogen auf die Mittel- und Großstädte zeigen insbesondere die Umfragen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), dass Lokale Agendaprozesse in den Städten ab 60.000 Einwohnern ungleich verbreiteter sind (vgl. Rösler 2000: 15).

15 In NRW gibt es 1999 53 Kommunen mit kooperativen Stadtmarketingprojekten, nicht zuletzt aufgrund einer Landesförderung (vgl. Holtkamp 2001). 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.

- Selbstverwaltung (Clubhäuser, Schwimmbäder, Sport- und Freizeitanlagen, Senioreneinrichtungen, Sport- und Kulturveranstaltungen);
- Selbstorganisation und Selbsthilfe von Vereinen und Initiativen (Selbsthilfegruppen in den Bereichen Gesundheit, Drogenabhängigkeit, Behinderung, Arbeitslosigkeit; Initiativen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität im Bereich Spielanlagen, Sauberkeit, örtliche Sicherheit, Kultur u.a.; Durchführung von Sanierungsarbeiten in Schulen und Kindergärten)¹⁶ sowie
- Förderung individuellen Engagements¹⁷ (Tauschbörsen nichtmarktlicher Dienstleistungen;¹⁸ Freiwilligenzentren; Spielplatzpatenschaften; Übernahme von Straßen- und Grünflächenpflegemaßnahmen).

Insgesamt gibt es also vielfältige Formen kooperativer Demokratie auf kommunaler Ebene¹⁹, 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 et al. 1998, Holtkamp 2000, Bogumil/Vogel 1999). Zumindest beschäftigen sich sowohl die Kommunale Gemeinschaftsstelle (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.²⁰

16 Zwischen 1985 und 1995 stieg die Zahl der Selbsthilfegruppen in Deutschland von 25.000 auf 60.000 an. Besonders stark ist das Wachstum bei Seniorenselbsthilfegruppen, hier stieg die Zahl allein in NRW von 850 im Jahr 1992 auf 2.050 im Jahr 1998. Zudem gibt es 235 Selbsthilfekontaktstellen in Deutschland, die Hilfestellungen bei der Gründung von Gruppen leisten, Beratung und Vermittlung von Bürgern vornehmen und Kooperationen mit Politik, Verwaltung und professionellen Stellen aufbauen (vgl. Holtkamp 2001).

17 Insgesamt gibt es 585 Informations- und Kontaktstellen in Deutschland, also entweder Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros oder Freiwilligenzentren. 383 Kommunen haben eine oder mehrere solcher Stellen, das entspricht 25% der Kommunen über 10.000 Einwohnern und 85% der Kommunen über 100.000 Einwohner (Braun u.a. 2000: 28).

18 Im Internet finden sich 190 Tauschbörsen in Deutschland unter: www.tauschring.de.

19 Auf Bundesebene befasst sich seit dem Dezember 1999 die Enquetekommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, bestehend aus 11 Abgeordneten und 11 Sachverständigen, mit dieser Problematik. Geplant ist hier eine systematische Bestandsaufnahme des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, der Rahmenbedingungen und Bedingungsfaktoren, eine Einbeziehung internationaler Erfahrungen und daraus folgend die Entwicklung politischer Handlungsempfehlungen. In Auftrag gegeben wurden 41 wissenschaftliche Gutachten. Ende dieses Jahres soll nach Auswertung der Gutachten der Endbericht vorliegen, damit noch in dieser Legislaturperiode über Konsequenzen im Bundestag debattiert werden kann. Gedacht ist vor allen daran, die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement zu verbessern, z.B. in Form eines Freiwilligenengesetzes.

20 Zumindest für diese Organisationen spielt dabei der von Frieder Naschold immer wieder forcierte Blick auf die Modernisierungserfahrungen fortgeschrittener ausländischer Kom-

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

4. Potenziale und Grenzen kooperativer Demokratie – fünf Thesen

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

munen 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 Kopplung und Mitwirkung auf alle Politikbereiche auszudehnen, gemeinsam mit den Bürgern kontinuierlich nach Verbesserungen und neuen bereichsübergreifenden Problemlösungen zu suchen, die Zugänglichkeit zu, die Wahlmöglichkeit zwischen und die Transparenz aller Leistungsangebote zu verbessern sowie die Leistungsfähigkeit und Servicefreundlichkeit der Verwaltung laufend zu messen und mit anderen Anbietern zu vergleichen.

nur unter bestimmten Bedingungen der Fall.²¹ Kooperation ist also *kein Allheilmittel* (vgl. Benz 1994: 346ff.).

(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 erfolgreiche Ausbau kooperativer Demokratieformen in gewisser Weise 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. Kooperative Demokratie findet also immer nur im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips statt. Da die Kooperation im Prinzip jederzeit wieder zurückgenommen werden kann, sind die Verhandlungszwänge nicht so weitreichend, wie der Aufbau von Vetopositionen durch die direktdemokratischen Instrumente (vgl. Bogumil 2001: 247). Allerdings kann die Kommunalpolitik auch von kooperativer Bürgerbeteiligung profitieren, wie im nächsten Punkt ausgeführt wird.

(4) Das *Zielspektrum* neuer kooperativer Demokratieformen im Bereich der Auftraggeberrolle ist vor allem auf die Verbesserung der *Effektivität* kommunalen Handelns ausgerichtet, denkt man an die Ziele der Verfahrensbeschleunigung, der Erlangung besseren Steuerungswissens, des Abbaus von

21 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: 346ff.).

Entscheidungsblockaden und der Förderung der Selbststeuerung. Dialogorientierte Verfahren können gegenseitige Lernprozesse zwischen den Bürgern und der Verwaltung ermöglichen und häufig in konkrete Umsetzungsvorschläge münden. So wird es durch Beteiligungsangebote häufig erstmals wieder möglich, bestimmte Entscheidungen zu treffen, die früher aufgrund massiver Akzeptanzprobleme seitens der Bürger „ausgesessen“ wurden. 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. Im Dialog mit dem Bürger können z. T. neue Lösungen dieser Probleme erarbeitet werden, die vorher aufgrund massiver Konflikte nicht lösbar erschienen. Wenn man also nicht mehr einseitig entscheidet, sondern einen Konsens mit Adressaten und Betroffenen der Entscheidungen sucht, sich notwendige Informationen sichert und Widerstände reduziert, kann der Vollzug öffentlicher Aufgaben besser gewährleistet werden. Hier bestätigt sich auf kommunaler Ebene, dass Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren dazu führen kann, nicht intendierte Folgen und Implementationswiderstände der regulativen Politik zu vermeiden.

Bezüglich einer Legitimationssteigerung im *Input-Bereich* (Partizipation, Transparenz, Akzeptanz) ergeben sich möglicherweise Unterschiede in der Bewertung kooperativer Verfahren im Vergleich zu höheren föderalen Ebenen. Auf kommunaler Ebene scheint mir eine stärkere Transparenz gegeben zu sein. Häufig handelt es sich nicht um einen kleinen geschlossenen Kreis von Verbandsvertretern, sondern auch um viele „einfache“ Bürger, die als Teilnehmer an Bürgerforen ein ausgeprägtes Interesse an einer aktiven Informationspolitik haben. So können einzelne Bürger nicht in dem Ausmaß wie bestimmte korporative Akteure auf Verschwiegenheit verpflichtet werden. Dazu trägt aber auch bei, dass der Entscheidungsprozess in den Kommunen im Allgemeinen für die Bürger wesentlich transparenter ist als beispielsweise auf Bundesebene. Selbst explizit korporatistische Gremien, wie der Jugendhilfeausschuss, tagen öffentlich. Kooperative Beteiligungsformen von Bürgern und Bürgergruppen sind also transparenter als die klassischen korporatistischen Arrangements. Auch bezüglich anderer Input-Faktoren, wie der Herstellung von Akzeptanz, gibt es durchaus positive Wirkungen. Allein die Möglichkeit ernsthafter Bürgerbeteiligung, aufgrund von freiwilliger Meldung oder repräsentativer Auswahl, fördert die Input-Legitimation kommunalen Handelns.

Auch der Ausbau bürgerschaftlichen Engagements, also die kooperative Demokratie in der Mitgestalterrolle, kann die Legitimation kommunaler Leistungen und die Zufriedenheit der Bürger mit ihrem kommunalen Umfeld erhöhen. Bürgerengagement kann vor allem in den Freizeitbereichen (Sport, Kinderspielplätze) zu einer sehr weitreichenden Verbesserung durch die Ei-

geninitiative 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 großem 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 allerdings 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 Partizipationsmanagement²² können aber viele Problemlagen entschärft werden. Eine der wichtigsten Aufgaben 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).

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

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, Hans Herbert von (Hrsg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine „gute“ und bürgernahe Politik, Speyer: 133-162.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- Benz, Arthur (1998a): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen: 201-222.
- Benz, Arthur (1998b): Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS Sonderheft 29, Opladen: 345-368.
- Bogumil, Jörg (1999): Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: Kubicek, Herbert u.a. (Hrsg.): Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg: 51-61.
- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hrsg.) (1999): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis - Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln.
- Braun, Joachim/Abt, Hans-Günter/Bischoff, Stefan (2000): Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, Köln, Leipzig.
- Czada, Roland (2000): Dimensionen der Verhandlungsdemokratie – Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung, polis Heft Nr. 46, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen.
- Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (1993): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Wiesbaden.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen.
- Gessenharter, Wolfgang (1996): Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/96: 1-12.
- Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.) (2000): Lokale „Agenda 21“-Prozesse, Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (1998): Verbände und „Neokorporatismus“, in: Wollmann/Roth 1998: 227-239.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.) (2001): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen.
- Holtkamp, Lars (2000): Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin.

- Holtkamp, Lars (2000a): Mediation – eine überschätzte Methode, in: GAR-Rundbrief, Heft 3: 21-22.
- Holtkamp, Lars/Stach, Birgit (1995): Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg.
- Jansen, Dorothea (1997): Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahreszeitschrift, Heft 2: 274-297.
- Kaiser, André (1998): Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 28: 525-541.
- Klages, Helmut (1998): Engagement und Engagementpotential in Deutschland . Erkenntnisse der empirischen Forschung; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/98: 29-38.
- Klages, Helmut (1999): Zerfällt das Volk? Von den Schwierigkeiten der modernen Gesellschaft mit Gemeinschaft und Demokratie, in: Helmut Klages / Thomas Gensicke: Wertewandel und Bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Speyerer Forschungsberichte 193: 1-20.
- Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckart (Hrsg.) (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.
- Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.) (1997): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn.
- 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: Ulrich Druwe u.a. (Hrsg.): Kontext, Akteur und strategische Interaktion, Opladen: 47-74.
- Lehmbruch, Gerhard (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, (2. erweiterte Auflage, erste Auflage 1976), Opladen.
- Luthardt, Wolfgang/Waschkuhn, Arno (1997): Plebizitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997: 59-87.
- 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: 86-106.
- Renn, Otwin et al. (1999): Bürger planen ein regionales Abfallkonzept, Präsentation der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Internet: http://www.ta-akademie.de/deutsch/bestellungen/textelk/praesentation_abfall.pdf.

- Roth, Roland (1997): Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997: 404-447.
- Rösler, Cornelia (2000): Lokale Agenda 21 in deutschen Städten, in: Heinelt/Mühlich 2000: 13-28.
- Selle, Klaus (1996): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. Vermittlungsarbeit bei Aufgaben der Quartiers- und Stadtentwicklung, in: Selle, Klaus: Planung und Kommunikation, Hannover: 61-78.
- Scharpf, Fritz W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanzer Universitätsreden, Konstanz.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada/Schmidt 1993: 25-49.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/New York.
- Schmidt, Manfred G. (1997): Komplexität und Demokratie. Ergebnisse älterer und neuerer Debatten, in: Klein/Schmalz-Bruns 1997: 41-59.
- Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorie, Opladen.