

Local Governance und gesellschaftliche Integration

in: Schimank, Uwe / Lange, Stefan (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration,
Kurs Nr. 33710 der FernUniversität in Hagen, Hagen, S. 157-184

1	Einleitung	1
2	Zum Begriff des Local Governance	2
3	Ökonomisierung der lokalen Politik	3
3.1	Dimensionen der Ökonomisierung	3
3.2	Ursachen der Ökonomisierung	4
3.3	Auswirkungen der Ökonomisierung auf die gesellschaftliche Integration	5
4	Kooperative Demokratie	6
4.1	Soziale Stadt	8
4.2	Mediationsverfahren	11
4.3	Lokale Agenda	14
4.4	Stadtmarketing	16
4.5	Auswirkungen der kooperativen Demokratie auf die gesellschaftliche Integration	19
5	Local Governance – eine neue Form der politischen Steuerung?	20
	Literaturverzeichnis	24

1 Einleitung

Die Verstärkung gesellschaftlicher Integrationsprobleme hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Politikwissenschaft wieder stärker ihren Blick auf die lokale Ebene richtet. Offenbar wird man sich bewusst, dass die Funktionen, die die lokale Ebene für das gesamte politische System wahrnimmt, auch zu einer Reduzierung der gesellschaftlichen Integrationsprobleme beitragen können. Drei wichtige Funktionen der Kommunen für das politische System lassen sich unterscheiden: die soziale Integrationsfunktion, die Innovationsfunktion und die Optimierungsfunktion (Holtkamp 2001).

- Die kommunale Ebene ist den Problemen der Bürger am nächsten¹ und die Kommunalpolitik ist auch heute noch die wichtigste Rekrutierungsquelle für politisches Personal höherer föderaler Ebenen. Mit der Globalisierung der Weltmärkte und der Kompetenzverlagerung in Richtung Europäische Union nimmt das Bedürfnis vieler Bürger zu, sich in einem überschaubaren politischen Bereich zu engagieren. Angesichts der bestehenden Politikerverdrossenheit und Skepsis gegenüber einer ausschließlich repräsentativen Demokratie bietet nur die kommunale Ebene die Möglichkeit die Bürger direkt in die politische Willensbildung miteinzubeziehen. Damit kann die kommunale Ebene insgesamt zur *Sozialintegration* – verstanden als Integration der Gesellschaftsmitglieder in die Gesellschaft und in das politische Gemeinwesen – beitragen.
- Die kommunale Selbstverwaltung ist als „Experimentierbaustelle“ von zentraler Bedeutung (Andersen 1998b). In den Kommunen können verschiedene Lösungen erprobt werden, die im Erfolgsfall auch zu anderen Regelungen auf Landes- oder Bundesebene führen. So war in den letzten Jahrzehnten gerade die kommunale Umweltpolitik sehr experimentierfreudig (Lamping / Plaß 1998) und hat damit einen Beitrag zur stärkeren *ökologischen Integration* – verstanden als „nachhaltiges“ Verhältnis zur natürlichen Umwelt – geleistet.
- Die Kommune kann, dadurch dass sie näher an den Problemen der Bürger ist, in vielen Politikfeldern optimalere Lösungen für den Bürger finden als die Bundes- oder Landesebene. Auf der kommunalen Ebene ist es prinzipiell wegen der Überschaubarkeit der Problemlagen eher möglich, dass relativ zügig die Interessen der Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Subsysteme gebündelt werden und im Gegensatz zu den häufig unabgestimmten Fachpolitiken auf Bundes- oder Landesebene eine querschnittsorientierte Steuerung angestrebt wird. Damit kann die kommunale Ebene prinzipiell auch einen Bei-

1 Ausführlicher zum Begriff der „Nähe“ der kommunalen Ebene in Bezug auf den Bürger vgl. Andersen 1998a: 17f.

trag zur *Systemintegration* – verstanden als die Integration der Subsysteme in die Gesellschaft - leisten.

Allerdings hat bereits Hesse in Bezug auf die Sozialintegration darauf hingewiesen, dass die Kommunen keine „Integrationsmaschinen“ sind.

„Sie jedoch zur gleichsam zentralen gesellschaftlichen Integrationsebene zu erklären, von ihr jene Integrationsleistungen zu erhoffen, die die dominanten politischen und gesellschaftlichen Institutionen nicht zu erbringen in der Lage sind, verrät eher deren Ratlosigkeit als einen Ansatz zur realitätsnahen Auseinandersetzung mit den erkennbaren Entfremdungsprozessen zwischen Bürgern, Parteien und Staat“ (Hesse 1982: 248).

Diese skeptische Einstellung ließe sich problemlos auch auf die anderen Integrationsdimensionen übertragen und verdeutlicht, dass die Integrationsfrage vor allem eine empirische Frage sein sollte und wenig Anlass zu „Vorschusslorbeeren“ gibt.

Wir wollen uns im Folgenden der Frage der gesellschaftlichen Integrationsfunktionen der lokalen Ebene also *empirisch* nähern, indem wir zwei in der kommunalen Praxis dominante Trends untersuchen. Einerseits werden wir den Trend der Ökonomisierung der lokalen Politik skizzieren, der eher im Zusammenhang einer stärkeren Desintegration diskutiert wird (Kapitel 3). Und andererseits werden wir den Einsatz kooperativer Demokratieelemente untersuchen, von denen sich Teile der Politikwissenschaft eine stärkere ökologische, soziale und systembezogene Integration erhoffen (Kapitel 4). Anschließend wird gefragt, welche Wirkungen sich in der Summe für die gesellschaftliche Integration ergeben und ob die skizzierten Veränderungen der lokalen Politik zureichend mit dem Begriff „Local Governance“ beschrieben werden können (Kapitel 5). Dazu ist es zunächst nötig, diesen zu präzisieren (Kapitel 2).

2 Zum Begriff des Local Governance

Der Governance-Begriff wird in der aktuellen Diskussion recht unterschiedlich verwendet. Holzschnittartig lassen sich drei Begriffsdimensionen unterscheiden.

- Erstens steht Governance für einen neuen Blickwinkel der Politikwissenschaft. In die Analyse der politischen Steuerung wird zunehmend der *Beitrag von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren* mit einbezogen und die Politikwissenschaft löst sich damit von ihrer traditionellen „Staatsfixierung“. Damit ist aber noch keine Aussage darüber getroffen, ob sich die politische Steuerung im Zeitablauf auch tatsächlich inhaltlich verändert hat.

- Zweitens werden unter dem Begriff Governance darüber hinaus auch weitgehende *inhaltliche Veränderungen der politischen Steuerung* subsumiert. Gemeint sind damit Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbststeuerung von komplexen institutionellen Strukturen und die damit verbundene Zunahme von interorganisatorischer Kooperation und Koordination sowie die daraus resultierende neue Kombination von Steuerungsmodi, die im Kern aus Verhandlungen, aber kombiniert mit Hierarchie und Anreizen bestehen. Bezogen auf Local Governance kann man nun unterscheiden zwischen Governance im Sinne einer zunehmenden Pluralität von kommunalen Institutionen und politischen Steuerungsmodi (Andrew /Goldsmith 1998) und Local Governance als einer Entwicklung, die zu einer größeren Bedeutung der Koordinierung durch Netzwerke führt bis hin zu der Extremposition von Local Governance als ein "autonomous, self-organising network" (Davies 2002, S. 301).
- Und schließlich wird unter dem Begriff Governance – hier im Sinne von *Good Governance* - darüber diskutiert, wie sich politische Steuerung aus normativer Sicht verändern sollte.

Wir werden im Folgenden vor allem auf die zweite Begriffsdeutung von Governance zurückgreifen und fragen, ob mit den zu skizzierenden Veränderungen lokaler Politik eine *neue Form politischer Steuerung* verbunden ist.

3 Ökonomisierung der lokalen Politik

3.1 Dimensionen der Ökonomisierung

Die Ökonomisierung der lokalen Politik ist mittlerweile zu einem geflügelten Wort geworden, ohne jedoch Einigkeit über die Begriffsdefinition zu erzielen. Unter Ökonomisierung verstehen wir, dass der „Code des ökonomischen Subsystems“ in das politisch-administrative Subsystem eindringt. Dies ist auf der lokalen Ebene in folgenden Bereichen zu beobachten:

- Durch die Ökonomisierung der *Kommunalverwaltung*, in deren Folge sich in der Verwaltung stärker autonome leistungsorientierte Bereiche herausgebildet haben, wird diese de facto zunehmend einer hierarchischen Kontrolle durch Verwaltungsspitze und Kommunalparlament entzogen. So haben sich im Zuge des Neuen Steuerungsmodells größere Fachbereiche mit eigenem Budget gegründet, die sich nicht mehr durch Verhandlungen abstimmen, sondern eher durch quasimarktliche Beziehungen. Leistungen des einen Fachbereichs werden dem anderen Fachbereich in Rechnung gestellt, der sich dann überlegen kann, ob er tatsächlich dieses Angebot wahrnimmt, oder lieber selbst die Leis-

tungen erbringt oder auf dem Markt einkauft. Hinzu kommen im wachsenden Maße andere Organisationsformen in der Verwaltung, wie z. B. Regiebetriebe, Eigenbetriebe und GmbHs und AGs mit öffentlichen Mehrheitsbeteiligungen (Wohlfahrt / Zühlke 1999: 15). So weist Klaus König (2000: 9ff.) alleine für die Stadt München 32 Beteiligungen an Kapitalgesellschaften aus, neben 36 Regiebetrieben und zehn Eigenbetrieben.

- Als zweiter Bereich ist die zunehmende materielle *Privatisierung kommunaler Leistungen* zu nennen, die sich derzeit schwerpunktmäßig im Ver- und Entsorgungsbereich vollzieht.
- Parallel hierzu hat eine *Ökonomisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen* stattgefunden. Das Planungs- und Verfahrensrecht wurde seit den 90er Jahren stärker auf die Bedürfnisse des ökonomischen Systems zugeschnitten. Ein gutes Beispiel für die Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen ist das 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Gewerbeabfälle müssen nach diesem Gesetz nur noch dann an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angeliefert werden, wenn es sich um Abfälle zur Beseitigung handelt. Dies hatte zur Folge, dass die Gewerbeabfälle häufig als zur „Verwertung“ umdeklariert wurden. Damit entziehen die Gewerbeabfälle sich weitgehend der kommunalen Planung, an deren Stelle der marktliche Wettbewerb zwischen den verschiedenen Entsorgungsanlagen tritt (Bogumil / Holtkamp 2002).
- Der vierte Bereich ist die *Ökonomisierung der Stadtentwicklungspolitik*. „In erster Linie wird die Stadtplanung der Standortpolitik unterworfen; sie hat für das Ambiente zu sorgen, damit Investitionsentscheidungen, Firmenverlagerungen und Besucherströme der Zahl nach zunehmen“ (Dangschat 1999: 35). Selbst freiwillige Aufgaben im Kulturbereich werden zunehmend mit dem Verweis auf weiche Standortfaktoren gerechtfertigt.

3.2 Ursachen der Ökonomisierung

Für die Ökonomisierung der lokalen Politik lassen sich vor allem drei Ursachen benennen.

- Erstens ist die seit Anfang der 90er Jahre nicht enden wollende kommunale Haushaltskrise anzuführen, die maßgeblich durch die rechtliche Regulierung höherer Ebenen mitverursacht wurde. Der Konsolidierungsdruck auf der kommunalen Ebene ist erheblich intensiver als auf den höheren föderalen Ebenen, weil die Haushaltskrise mit einer stärkeren hierarchischen Intervention der Aufsichtsbehörden im Haushaltsgenehmigungsprozess und einer Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die höhere Abhängigkeit von zweckgebunden Landeszuweisungen (den sog. „goldenen Zügel“) einhergeht (Holtkamp 2000a). Dieser Konsolidierungsdruck hat vor allem zur Ökonomisierung der Verwaltung und zur Privatisierung kommunaler Leistungen beigetragen, von der sich die kommunalen Entscheidungsträger geringere Ausgaben im Verwaltungshaushalt und

höhere Vermögenserlöse im Vermögenshaushalt versprechen, um die Defizite im Verwaltungshaushalt zumindest kurzfristig reduzieren zu können (Bogumil / Holtkamp 2002).

- Zweitens hat die Liberalisierungspolitik der EU zu einer verstärkten materiellen Privatisierung im Ver- und Entsorgungsbereich geführt.
- Die dritte Ursache ist in der Globalisierung zu sehen, die es einem Teil der Unternehmen ermöglicht, glaubhaft mit der Exit-Option drohen zu können. Die Globalisierung hat damit einen Beitrag zur Ökonomisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Stadtentwicklungspolitik in den Großstädten geleistet.

3.3 Auswirkungen der Ökonomisierung auf die gesellschaftliche Integration

Die Ökonomisierung der lokalen Politik kann nun als ökonomische Überintegration auf der Systemebene interpretiert werden, die zu einer sozialen und einer ökologischen Desintegration beiträgt (Schimank / Lange 2002). Allerdings lässt sich diese Hypothese aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge nur bedingt empirisch erhärten. Eingedenk dessen, ergibt sich folgendes Bild, betrachtet man nun die oben dargestellten Tendenzen.

Einiges spricht dafür, dass insbesondere die Ökonomisierung der Verwaltung sowie der Stadtentwicklungspolitik zu einem Abbau von Sozialstandards und damit zu einer sozialen Desintegration beigetragen hat. Die Ökonomisierung der Stadtentwicklungspolitik führt neben anderen Faktoren zu einer räumlichen Polarisierung der deutschen Großstädte in Räume für Gewinner und Verlierer. Einerseits entstehen mit Shopping Malls und Themenparks immer mehr klinisch saubere Einkaufswelten, während in anderen Stadtteilen die soziale Segregation immer weiter zunimmt (Dangschat 1999: 35). Die soziale Segregation geht auch von den auf der grünen Wiese entstehenden Einkaufswelten aus. Dahinter steht eine komplexe Prozesskette, die auch bei den noch folgenden Erörterungen zur kooperativen Demokratie eine herausragende Rolle spielen wird:

„Die zentralen Innenstadtlagen sind aus ökonomischer Sicht Orte höchster Verwertbarkeit, sehen sich jedoch zunehmend dem Wettbewerb mit Einkaufszentren auf der sogenannten grünen Wiese ausgesetzt. Dort kann, im Gegensatz zu öffentlichen Räumen, aufgrund des Hausrechts mittels privater Sicherheitsdienste für eine irritationsbereinigte Einkaufsatmosphäre gesorgt werden. Um eine Steigerung innerstädtischer Standortqualitäten für kaufkräftige Kunden und Investoren zu erreichen, verschmelzen somit Strategien kommunalen Stadtmarketings mit Strategien öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Einzelhandelsverbände, Banken und Versicherungen vermögen in der Regel gegenüber der Kommunalpolitik ihr Interesse an einer von unästhetischem Elend und irritierender Armut bereinigten Innenstadt durchzusetzen (...) Die Verdrängung von Randgruppen aus den Innenstadtlagen hat in der Regel deren stärkere Präsenz in sozial schwächeren Stadtteilen zur Folge, wo ihnen aufgrund des geringeren kommunalpolitischen Einflusses der dortigen Bewohner und Gewerbetreibenden keine oder wenige ordnungsrechtliche

Maßnahmen drohen. Mit den kommunalen Verdrängungsstrategien gegen Randgruppen geht somit auch eine sozialräumliche Spaltung der Stadt einher“ (Bösebeck 2002: 129).

Die Ökonomisierung des Rechts hat z. B. zu einer nachweisbaren Reduzierung von ökologischen Kriterien in Genehmigungsverfahren (z. B. durch die diversen Beschleunigungsgesetze) und damit zu einer ökologischen Desintegration beigetragen. Auch die Ökonomisierung der Stadtentwicklungspolitik und zunehmende interkommunale Konkurrenz hat dazu geführt, dass die Interessen potentieller Investoren nach günstiger Verkehrsanbindung und Gewerbeflächen auf der „grünen Wiese“ die Stadtentwicklungspolitik dominieren und somit eine umweltverträgliche Raumordnungspolitik behindern. Die Privatisierung und Liberalisierung ganzer Marktsegmente bringt es darüber hinaus mit sich, dass die kommunalen Stadtwerke immer weniger über den Querverbund den öffentlichen Nahverkehr als umweltverträgliche Verkehrsart subventionieren können (Wagner / Kristof 2001: 29).

Und auch auf die Systemintegration wirkt die Ökonomisierung eher desintegrierend, denkt man an die mit der Liberalisierung und Privatisierung einhergehenden Steuerungsverluste der kommunalen Entscheidungsträger und der Bürger (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002) sowie an die Ökonomisierung der Kommunalverwaltung durch das Neue Steuerungsmodell. In den zugegebenermaßen seltenen Fällen, in denen dezentrale Ressourcenverantwortung bereits weitgehend umgesetzt worden ist, deutet sich angesichts fehlender Instrumente politischen und strategischen Controllings eher ein Steuerungsverlust der Verwaltungsführung und der Fraktionsspitzen an (vgl. Bogumil 2001: 168).

Insgesamt spricht damit einiges dafür, dass die Ökonomisierung der lokalen Politik auf verschiedenen Ebenen zu einer *stärkeren gesellschaftlichen Desintegration* führt, während positive Integrationsleistungen eher einen marginalen Charakter haben.

4 Kooperative Demokratie

Seit Mitte der 90er Jahre kommt es auf der kommunalen Ebene zu einem regelrechten Partizipationsboom, der mittlerweile unter dem Begriff „kooperative Demokratie“ firmiert (Bogumil 2001). Im Zusammenhang der kooperativen Demokratie werden immer mehr Beteiligungsverfahren im Rahmen der Lokalen Agenda, der Sozialen Stadt und des Stadtmarketings in den Kommunen installiert und immer neue Beteiligungsinstrumente (Perspektivenwerkstatt, Mediationsverfahren, Planungszellen etc.) eingesetzt.

Im Gegensatz zur ersten kommunalen Partizipationswelle Anfang der 70er Jahre handelt es sich bei der kooperativen Demokratie nun nicht um rechtlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren, die wie Bürgerversammlungen im Rahmen der Bauleitplanung kaum einen Dialog zwischen den Bürgern und den kommunalen Entscheidungsträgern zulassen, sondern um *freiwillig* von den Kommunen eingesetzte *dialogorientierte* Verfahren. Dialogorientierte Verfahren beinhalten einen Diskussionsprozess mit Bürgern und/oder Verbänden, häufig unter der Anleitung eines professionellen Moderators, wobei die Teilnehmerzahl in der Regel kleiner ist als bei Bürgerversammlungen. Sie erstrecken sich meist über mehrere Abende.

Die kooperative Demokratie lässt sich von anderen Kooperationsstrukturen - wie z. B. Korporatismus oder bipolare Verhandlungen zwischen Anlagenbetreibern und Genehmigungsbehörde - dadurch abgrenzen, dass an ihr relativ viele gesellschaftliche Gruppen und Bürger teilnehmen *können*. Durch diese relativ offene Netzwerkstruktur wird der Diskussions- bzw. Verhandlungsprozess in der Regel für die Öffentlichkeit transparenter als bei anderen Kooperationsformen. Kooperative Demokratie kann damit aus einer theoretischen Perspektive als Koordinierung von Politik und Verwaltung, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in Netzwerken² gedeutet werden, die im Zuge prozeduraler Politik von Politik und Verwaltung in der Regel für einen mittelfristigen Zeitraum „inszeniert“ wurden.

„Netzwerke sind locker gekoppelte kollektive Handlungssysteme von solchen Akteuren, die problemspezifisch auf der Sachebene untereinander abhängig sind, aber gleichberechtigt und freiwillig die Kooperation als Modus der Problembearbeitung suchen“ (Fürst 2002: 186).

Der Kommunikationsmodus in der kooperativen Demokratie schwankt je nach Teilnehmerpektrum und zu lösenden Problemen zwischen Diskurs und Bargaining. Letzteres wird häufig synonym zu dem Begriff „Verhandeln“ verwandt:

- In manchen Verfahren überwiegt die Diskursorientierung, indem die Teilnehmer anstreben, durch den Austausch von Gründen und Einwänden zu einem gemeinsamen Resultat zu kommen. Dabei wird zumindest angestrebt, dass sich die Akteure von ihren Interessen und Präferenzen zunächst distanzieren, um sie durch den Austausch von Argumenten zu prüfen und weiterzuentwickeln. Ein Konsens soll also durch die Kraft des besseren Arguments erzielt werden.

² Netzwerke können auch als freiwillige Verhandlungssysteme eingeordnet werden, während der Einsatz von Zwangsverhandlungssystemen, in denen die Akteure durch einseitiges Handeln ihre Ziele nicht erreichen können, im Zuge der kooperativen Demokratie eher die Ausnahme ist (Scharpf 2000). Die noch zu behandelnden Mediationsverfahren ähneln als einzige Verfahren eher den Zwangsverhandlungssystemen.

- In anderen Foren der kooperativen Demokratie überwiegt eher das Bargaining, in dem die Akteure von ihren Interessen ausgehen, mit Sanktionen und Exit-Option drohen können und ein Konsens vorwiegend durch Tausch - also beispielsweise durch Kompensationszahlungen und Koppelgeschäfte - zu Stande kommt. Bei Bargaining und Diskurs handelt es sich um die zwei extremen Pole eines Kontinuums, die in „Reinform“ selten anzutreffen sind, wobei die kooperative Demokratie in der Regel näher am Diskurs als am Bargaining liegt.

Die kooperative Demokratie fand schon früh das Interesse einiger Politikwissenschaftler, die hierin sowohl einen Modus der Sozial- und Systemintegration als auch der ökologischen Integration sahen, ohne sich dabei allerdings aufgrund der erst gerade einsetzenden Partizipationswelle auf eine halbwegs solide empirische Basis stützen zu können (Feindt 1997 / Gesenharter 1996). In der Folgezeit verselbständigte sich der politikwissenschaftliche Diskurs soweit, dass teilweise der generelle Verzicht auf hierarchische Steuerung empfohlen wurde und das politisch administrative System in Adaption zur systemtheoretischen Steuerungstheorie von Helmut Willke (1995) nur noch eine Moderatorenrolle übernehmen sollte.

„Die künftige Rolle der Kommunalpolitik ist die eines Moderators und Koordinators in einem Geflecht von gleichgestellten, aber autonomen Akteuren. Aufgabe von Politik ist nicht mehr, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, sondern dafür zu sorgen, daß kollektive Entscheidungen getroffen werden. Akteur in einem Verhandlungssystem, das Entscheidungen trifft, kann jeder Netzwerkknoten und damit jeder Einwohner sein“ (Götz 2001: 225).

Mittlerweile liegen zu kooperativen Verfahren in Deutschland viele Evaluationsstudien vor, die nur wenig Anlass zu Euphorie geben. Im Folgenden sollen die empirischen Ergebnisse zur kooperativen Demokratie in vier sehr unterschiedlichen Bereichen präsentiert werden. Als erstes wird jeweils der inhaltliche Entstehungskontext, als zweites die Rolle des politisch administrativen Systems und als drittes das jeweilige Hauptproblem in diesen Beteiligungsverfahren dargestellt.

4.1 Soziale Stadt

Als zunehmendes Problem der kommunalen Sozialpolitik kristallisiert sich, wie bereits kurz angesprochen, die soziale Segregation heraus, das heißt, die Ballung von sozialen Problemgruppen in einzelnen Stadtteilen bzw. Stadtquartieren. Als Ursachen für Segregation können die folgenden Entwicklungen angesehen werden (Friedrichs 1995):

- Besser verdienende Bürger verfügen in der Regel über eine Exit-Option, d. h. sie suchen sich eine Wohnung in einem anderen Stadtteil, wenn ihr Stadtteil aus ihrer Sicht heruntergekommen ist oder von anderen stigmatisiert wird. Ihre Abwanderung führt häufig zu einer noch stärkeren Diskriminierung des Stadtteiles, so dass sich eine Abwärtsspirale andeutet.
- Auf dem Wohnungsmarkt gibt es eine deutliche Diskriminierung von Minderheiten, so dass sich diese relativ unabhängig von ihrem Einkommen nur bestimmte Stadtquartiere aussuchen können.
- Die Rückführung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus gerade im kommunalen Bereich führt dazu, dass man tendenziell nur noch die „Problemfälle“ in diesen Quartieren unterbringen will, während besser verdienende Familien durch die Fehlbelegerabgabe zum Umzug veranlasst werden.

Diese Segregation führt bei vielen Bewohnern von Armutsquartieren auch zu einer sozialen Desintegration.

„In vielen benachteiligten Quartieren gibt es keine ausgeprägten sozialen Netzwerke mehr. In einigen Gebieten ist die Entstehung einer abweichenden Kultur von Kindern und Jugendlichen zu beobachten, die in einem Umfeld mit nur wenigen positiven Vorbildern und Repräsentanten eines ‚normalen‘ Lebens den Sinn von Schule, Ausbildung und Beruf nicht mehr vermittelt bekommen. Staatliche Transferleistungen und Kleinkriminalität ersetzen in einem durch Arbeitslosigkeit geprägten Umfeld oftmals Arbeit als materielle Basis für Lebensunterhalt und Konsum“ (Becker et al. 2002: 7).

Die Bewohner dieser Quartiere werden in mehrfacher Sicht ausgegrenzt:

- in ökonomischer Hinsicht, da ihnen der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt häufig dauerhaft verwehrt ist;
- in kultureller Hinsicht, weil der Stadtteil stigmatisiert wird;
- in sozialer Hinsicht, aufgrund der Abkoppelung von der gesellschaftlichen Mehrheit und sozialer Isolation und
- in politischer Hinsicht, weil aufgrund der sehr geringen Wahlbeteiligung und der geringen politischen Selbstorganisation diese Stadtteile nur unzureichend in der kommunalpolitischen Diskussion wahrgenommen werden.

Um diese Benachteiligung und soziale Desintegration zu reduzieren, hat die rot-grüne Bundesregierung, aufbauend auf Programmen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Hessen, Bremen und Berlin, das Programm „Soziale Stadt“ aufgelegt. In den Jahren 1999 und 2000 wurden jährlich 100 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt und 200 Mio. DM aus Haushaltsmitteln der Länder und Kommunen für das Programm zur Verfügung gestellt. Bisher wurden 249 Maßnahmen in 189 Städten gefördert (Krautzberger / Richter 2002: 39).

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 stadtentwicklungspolitischen 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.

Die bisherige Evaluation der Bundes- und Länderprogramme zeigt, dass es durchaus gelingt Vertreter verschiedener Subsysteme - wie insbesondere die Wohnungsbauunternehmen, die Wohlfahrtsverbände und Teile der Schulen - in die Programme einzubinden. So wird insgesamt als ein entscheidender Erfolg dieser Programme hervorgehoben, dass es zu einer Kommunikation zwischen den gesellschaftlichen Akteuren und der Verwaltung, sowie auch zwischen den verschiedenen Verwaltungsressorts in einem nicht gekannten Ausmaß gekommen ist. Das politisch-administrative System auf kommunaler Ebene übernimmt hierbei nicht nur die Moderatorenfunktion, sondern ist gleichzeitig in erheblichem Ausmaß Kofinanzierer und Investor im Programm „Soziale Stadt“.

Inwieweit es tatsächlich durch diese Programme gelungen ist, viele Bewohner wieder sozial zu integrieren, lassen die Evaluationsberichte zu den Programmen offen. Es finden sich eher salomonische Formeln, wie z. B., dass es gelungen sei die Abwärtsspirale dieser Stadtteile zu *stoppen*. Deutlicher als Problem wird aber in den meisten Evaluationsstudien angesprochen, dass es bisher kaum gelungen ist die Bewohner zu aktivieren und zu beteiligen (ILS 2000, S. 48). Auch wenn in vielen Städten mittlerweile Stadtteilkonferenzen eingerichtet wurden, auch mit dem Ziel die Bewohner in das Handlungsprogramm stärker einzubinden, dominieren die Vertreter von Organisationen und viele Aktivitäten bleiben „mittelschichtorientierte Veranstaltungen“ (Becker et al. 2002: 34). Es gelingt also kaum, die Bewohner mit Angeboten der kooperativen Demokratie in das politische Gemeinwesen zu integrieren. Dies dürfte vielfältige Ursachen haben:

- Die Partizipationsbereitschaft korreliert positiv mit den Faktoren Bildung und Einkommen (Niedermayer 2001: 221).

- Die hohe Fluktuation in den Armutsquartieren führt dazu, dass es schwer ist gerade die Leistungsträger in diesen Quartieren dauerhaft miteinzubeziehen.
- Die Verwaltung und Politik konzentriert sich stark auf die Realisierung der Großprojekte, die für Kommunalpolitiker aufgrund der hohen „Sichtbarkeit“ wichtiger erscheint als die Beteiligung der Bewohner (Wermker / Meyer 1997: 35).
- Die erfolgreiche Beteiligung von Bewohnern in benachteiligten Stadtteilen setzt häufig voraus, dass die Ergebnisse der Beteiligung schnell umgesetzt werden. Dies ist aber sehr unwahrscheinlich, weil die Finanzierung und Implementation der meisten größeren Projekte eine langwierige 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 aufgrund der kommunalen Haushaltskrise und Vorbehalte der gewählten Stadtteilvertretungen, die Stadteilkonferenzen nicht selten als Konkurrenzveranstaltung deuten, beschränkt (ILS 2000; Becker et al. 2002).
- Die Stadteilkonferenzen werden nicht selten von den Parteien kontrolliert und zu Wahlkampfplattformen umfunktioniert, was auf die Bewohner abschreckend wirkt (Herrmann 2002: 220, ILS 2000: 49).

4.2 Mediationsverfahren

Die Zuspitzung der Entsorgungsprobleme in der kommunalen Abfallwirtschaft führte Anfang der 90er Jahre zu einer kontroversen Debatte über die Probleme und die Potentiale von Bürgerbeteiligung bei abfallwirtschaftlichen Planungsvorhaben. Die damalige Bundesregierung machte die Bürgerbeteiligung für die langen Planfeststellungsverfahren und die daraus resultierenden zu niedrigen Entsorgungskapazitäten verantwortlich und baute die Beteiligungsrechte bei abfallwirtschaftlichen Planungsvorhaben im Zuge des „Investitionserleichterungs- und Wohnungsbaulandgesetzes“ ab.

Im Gegensatz zur Position der damaligen Bundesregierung wurde nicht zuletzt aus dem grün-alternativen Lager die Forderung laut, die Bürgerbeteiligung auszubauen, um dadurch die Planungsverfahren zu beschleunigen. Argumentativ wurde das damit unterfüttert, dass die traditionellen Planfeststellungsverfahren nicht zur Konsensfindung und Akzeptanzsteigerung beitragen und die Verfahrensbeteiligten deswegen mit Zeitspielstrategien im Planfeststellungsverfahren und durch anschließende Klagen vor Gericht (Gaßner/Holznagel/Lahl 1992: 80) die Realisierung von Entsorgungsanlagen verschleppen würden. Eine höhere Akzeptanz durch eine stärkere soziale Integration der Betroffenen war das Ziel der neu eingesetzten Beteiligungsverfahren.

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 immerhin ca. 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben mit kommunalem Bezug in der deutschen Umweltpolitik durchgeführt (Jeglitzka / Hoyer 1998). In Mediationsverfahren übernehmen die Vertreter des politisch-administrativen Systems in der Regel nicht die Rolle des Mediators, sondern sind selbst Interessenpartei. Sie haben sich häufig informell bereits dafür entschieden, dass eine zusätzliche Abfallentsorgungsanlage gebaut werden soll und wollen durch die Einbeziehung der Bürgerinitiativen lediglich die Akzeptanz für diese bereits getroffenen Entscheidungen erhöhen.

Eines der ersten Mediationsverfahren in Deutschland zu einem abfallwirtschaftlichen Planungskonflikt wurde sehr intensiv gemeinsam von Psychologen und Politikwissenschaftlern des Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) im Rahmen eines groß angelegten Forschungsvorhabens untersucht (Holtkamp / Stach 1995: 57ff.). Es handelte sich um das Abfallwirtschaftskonzept im Kreis Neuss. Dies war bereits im September 1991 durch den Kreistag beschlossen worden und wies einen zusätzlichen Verbrennungsbedarf aus. Im Vorfeld dieses Beschlusses kam es bereits zu Verhandlungen mit der kreisangehörigen Stadt Grevenbroich über mögliche Standorte der projektierten Müllverbrennungsanlage mit der Folge, dass sich nach diversen Gerüchten eine Bürgerinitiative gegen den MVA-Standort gründete. Parallel hierzu wurde im August 1991 mit dem WZB eine Vereinbarung seitens des Kreises geschlossen, um ein Mediationsverfahren durchzuführen. In der Vereinbarung wurde das Ziel des Mediationsverfahrens festgeschrieben: „Das Mediationsverfahren richtet sich auf Planungsverfahren im Rahmen des Abfallwirtschaftskonzeptes, insbesondere zur Errichtung einer Restmüllverbrennungsanlage im Kreis Neuss“.

Im März 1992 fand der erste nichtöffentliche Mediationsarbeitskreis statt, an dem rund dreißig Organisationen teilnahmen. Nachdem durch den Mediationsarbeitskreis alleine sieben Gutachten vergeben wurden, Expertenhearings stattgefunden hatten, kam es im August 1993 zur neunten und letzten Sitzung des Mediationsarbeitskreises. Die Verwaltung trug vor, dass sie an der Müllverbrennungsanlage am Standort Grevenbroich festhalten würde, während die Grünen, die Bürgerinitiativen und Umweltschutzverbände auf ihrer Forderung nach einer biologisch-mechanischen Anlage beharrten. Im September 1993 verabschiedete der

Kreistag mehrheitlich die Standortsicherung für eine thermische Restabfallbehandlungsanlage in Grevenbroich, die aber schließlich aufgrund rückläufiger Abfallmengen doch nicht realisiert wurde.

Nach 1 ½ Jahren Verhandlungen, die bei allen Beteiligten erhebliche Ressourcen gebunden hatten, konnte also in den grundlegenden Fragen keine Einigung erzielt werden. Auch trug das Mediationsverfahren nicht zur Konfliktdeskalation und zur sozialen Integration bei.

„Unmittelbar nach der Mediation und den Entscheidungen des Kreistages verschlechterte sich das politische Klima erheblich. Es fanden einige Veranstaltungen der Bürgerinitiativen und auch einige durch Medien organisierte öffentliche Diskussionsveranstaltungen statt, bei denen heftige Vorwürfe geäußert wurden und harte Angriffe erfolgten. Mitglieder der Verwaltung und der Parteien wurden einerseits von Besuchern beschimpft, andererseits kam es aber auch zu persönlichen Beleidigungen zwischen Teilnehmern der Mediation“ (Holzinger/Weidner 1997: 32-33).

Allerdings führte das Mediationsverfahren immerhin zu einem sehr stark an Vermeidungs- und Verwertungspostulaten orientiertem Abfallwirtschaftskonzept, so dass von Mediationsverfahren durchaus positive Effekte für die ökologische Integration ausgehen können (Holzinger / Weidner 1997: 6).

Insgesamt hat sich in empirischen Untersuchungen (Holtkamp/Stach 1995, Jansen 1997) immer wieder gezeigt, dass in Deutschland im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten bei Standortkonflikten in vielen Mediationsverfahren keine Einigung auf *einen* Standort gefunden wurde und Mediationsverfahren nur bedingt zu einer sozialen Integration beigetragen haben. Das kann auf drei Gründe zurückgeführt werden:

Erstens sind aus der Sicht der Bürgerinitiativen Standortkonflikte häufig Nullsummenspiele, die nicht in Win-Win-Situationen transformiert werden können. Das heißt, 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-Florianz-Prinzips“ klar die sog. Nullvariante. Kleine Veränderungen an der Müllverbrennungsanlage (z. B. Einbau zusätzlicher Filter) wird an dieser Wahrnehmung nichts grundsätzliches ändern. Verhandlungspakete und Koppelgeschäfte (z. B. MVA-Standort gegen Abfallwirtschaftskonzept mit einem klaren Abfallvermeidungsschwerpunkt) kommen für die meisten Bürgerinitiativen ebenfalls nicht in Frage, weil die Standortfrage absolut dominant ist. Und finanzielle Kompensationsleistungen werden in Deutschland schließlich von allen Akteuren eher skeptisch beurteilt bzw. können noch zur Konfliktverschärfung beitragen.

„Gerade in der Bundesrepublik kollidieren pekuniäre Entschädigungen mit bestehenden Normen und Wertvorstellungen, was mit der – etwa gegenüber den Vereinigten Staaten – relativ geringen gesellschaftlichen Akzeptanz der Preis- und Marktmechanismen im Umweltbereich zusammenhängt“ (Karpe 1999: 204).

Zweitens setzen Mediationsverfahren wie die älteren korporatistischen Modelle implizit einen hierarchischen Aufbau der verhandelnden Organisationen voraus (Offe 1984: 245). Die Verhandlungsteilnehmer müssen im gewissen Maße über ein Verpflichtungspotential 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: 316). Dies verlängert nicht nur den Verhandlungsprozess in erheblichem Maße, sondern kann durch das prozedural bedingte defensive Verhalten der Bürgerinitiativenvertreter („Das muss ich erst mal in meiner Gruppe diskutieren“) konsensuales Problemlösen gänzlich unterbinden.

Drittens können die kommunalen Vertreter des politisch-administrativen Systems nicht glaubhaft mit der einseitigen hierarchischen Koordination drohen, weil nach der Beschlussfassung im Stadtrat oder Kreistag diese Ergebnisse noch in späteren von den Regierungspräsidien durchzuführenden Planfeststellungsverfahren und vor den Verwaltungsgerichten revidiert werden können. 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 (siehe hierzu aus theoretischer Perspektive Scharpf 2000: 331).

4.3 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. Ziel ist eine stärkere ökologische Integration. 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
- systematische Umsetzung der Ziele in konkrete Handlungsschritte und Projekte.

Die Zahl der Städte in Deutschland, die die Lokale Agenda beschlossen haben, ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Im Dezember 1997 waren es erst 205 Städte und Gemeinden im Mai 2002 waren es hingegen schon 2297. In Nordrhein-Westfalen, in Hessen und im Saarland haben bereits mehr als 50% der Städte und Gemeinden die Einführung der Lokalen Agenda beschlossen. In der Mehrzahl der Städte folgten auf den Beschluss auch verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligungen, wobei relativ intensive dialogorientierte Beteiligungsinstrumente dominierten. Damit dürfte die Lokale Agenda das in den letzten Jahren quantitativ bedeutendste Beteiligungsprojekt im Rahmen der kooperativen Demokratie in Deutschland sein.

Empirische Studien zeigen, dass Akademiker und Vertreter von Umwelt- und Eine-Welt-Gruppen bei der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda dominieren, während es häufig nicht gelingt, Wirtschaftsvertreter im gleichen Maße in die Agendaprozesse einzubeziehen (de Haan et al. 2000). In den Städten mit relativ umfangreicher Bürgerbeteiligung, spielt das politisch-administrative System zudem eher die Rolle eines distanzierteren Beobachters.

Dies deutet bereits darauf hin, dass das größte Probleme von Beteiligungsprozessen im Rahmen der Lokalen Agenda die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ist. Das führt dazu, dass eine stärkere ökologische Integration und eine verstärkte soziale Integration in das politische System nur sehr bedingt erreicht werden. Die häufig sehr zeitintensive Beteiligung weckt bei den Bürgern hohe Erwartungen an die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, die gerade bei der Lokalen Agenda enttäuscht werden. Für den Einzelnen kann sich dadurch bestätigen, dass sich Beteiligung nicht „auszahlt“, weil Kosten und Nutzen der Teilnahme häufig in keinem angemessenen Verhältnis stehen. Für die bisher geringen Umsetzungserfolge der Lokalen Agenda gibt es mehrere Gründe:

- Die Lokale Agenda geht von einem „ungebrochenen Steuerungsoptimismus“ (Brand / Fürst 2002: 98) aus, nachdem man lediglich klare langfristige Ziele und Leitbilder definieren muss, um daraus konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Daraus resultieren häufig relativ abstrakte Beteiligungsergebnisse, die kaum in die von Inkrementalismus, kurzfristi-

ger Orientierung und sektoraler Arbeitsteilung geprägt Praxis des politisch-administrativen Systems übersetzt werden können (Holtkamp 2000b: 42 / Bogumil 2001: 236).

- In den Arbeitsgruppen der Lokalen Agenda ist die Verwaltungsspitze und die Kommunalpolitik häufig unterrepräsentiert, auch weil die dominanten Vertreter von Umwelt- und Eine-Welt-Gruppen sehr empfindlich auf politische Einflussnahmen reagieren (Poppenborg 1999: 80). Diese geringe Einbindung der kommunalen Entscheidungsträger führt aber dazu, dass sie auch nur wenig auf die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen verpflichtet werden können.
- Die Bürger und die Medien nehmen von der Lokalen Agenda nur wenig Notiz, weil der Begriff zu abstrakt ist und sehr unterschiedlich verwendet wird (de Haan et al. 2000: 183). Damit ist es auch schwer, die Öffentlichkeit zur Umsetzung der Beteiligungsergebnisse zu mobilisieren.
- Häufig ist die Lokale Agenda und der Agenda-Beauftragter beim Umweltamt angesiedelt. Das Umweltamt in der Regel eines der weniger durchsetzungsfähigen Ämter. Damit ist es schwer, diese Querschnittsaufgabe wahrzunehmen, zumal im Zuge der Ökonomisierung der Verwaltung die Zusammenarbeit zwischen den Fachbereichen immer voraussetzungsvoller wird (de Haan et al. 2000: 173).
- Die Kommunalpolitik sieht häufig die Gefahr, dass mit der Lokalen Agenda ein „Nebenparlament“ entsteht, dass die Kompetenzen der kommunalen Vertretungskörperschaft schleichend aushöhlt (Brand et al. 2000: 19).
- Die kommunale Haushaltskrise führt dazu, dass nur wenig Ressourcen für die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zur Verfügung stehen, auch weil die Sicherung bestehender Angebote vor der Schaffung neuer Angebote klare Priorität hat.
- Ökonomische Interessen und sog. harte Standortfaktoren haben im Zuge des verschärften Standortwettbewerbs und der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit für viele kommunale Entscheidungsträger gegenüber ökologischen Interessen eindeutig Vorrang (Schwarz 2001: 77).

4.4 Stadtmarketing

Seit Mitte der 90er Jahre werden auch im Rahmen des Stadtmarketings vermehrt Elemente der kooperativen Demokratie eingesetzt. Hintergrund dieses Partizipationsangebotes sind in der Praxis häufig die massiven Absatz- und Attraktivitätsprobleme des Einzelhandels in den Innenstädten. Insbesondere der Einzelhandel wird, wie bereits skizziert, zunehmend bedroht durch periphere Einkaufszentren, mit der Folge, dass sich aus den Innenstädten einige Kaufhäuser zurückziehen und wichtige Fachgeschäfte schließen. Diese Angebotslücken können wiederum zu weiteren Umsatzrückgängen führen. Diese Entwicklungen im wirt-

schaftlichen Subsystem induziert für das politisch-administrative System und für das Ökosystem erhebliche Belastungen (Bleyer 1999):

- erhöhtes Verkehrsaufkommen
- zusätzliche Kosten zur infrastrukturellen Anbindung der peripheren Standorte
- Für nicht mobile Bürger verschlechtert sich häufig die Angebotsstruktur, weil periphere Standorte in der Regel an den ÖPNV nicht so stark angebunden werden wie die Innenstädte. Insbesondere, wenn die Einkaufszentren alle aus der Innenstadt umsiedeln, wird gerade für die Bürger der tägliche Lebensunterhalt teurer, die schon jetzt von Armut betroffen sind und infolgedessen häufig auch nicht so mobil sind.
- Z. T. fallen Vollzeit Arbeitsplätze in den Innenstädten weg, ohne dass dementsprechend sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse in den peripheren Standorten entstehen.

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. Dementsprechend bleibt eigentlich nur noch die „relativ bescheidene“ Entwicklungsoption offen, dass das politisch-administrative System 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. Das ist eine Aufgabe, die Kommunalpolitik und -verwaltung aufgrund mangelnder Steuerungskompetenzen nicht alleine bewältigen kann.

In NRW waren gemeinsamen Gremien von Stadt, Einzelhandel und sonstigen Bürgergruppen sogar Voraussetzung dafür, dass die Kommune für Stadtmarketingkonzepte Fördergelder des Landes empfangen konnten. Nicht zuletzt wegen dieser Landesförderung gab es 1999 in jeder achten Kommune in NRW einen Stadtmarketingarbeitskreis. Auch wenn die Landesförderung lediglich als Anlaufhilfe für kooperative Stadtmarketingarbeitskreise gedacht war, die zu einer dauerhaften Einrichtung auch ohne Förderung werden sollten, zeichnen sich, wie die wissenschaftliche Begleitforschung ergab, hier erhebliche Probleme ab.

Der Einzelhandel ist zwar bereit sich finanziell an konkreten Projekten in nicht unerheblichem Maße zu beteiligen; aber die Koordinations- und Overheadkosten will er im Regelfall nicht mittragen (Kahnert / Rudowski 1999: 13). Diese müssen die Kommunen und das Land tragen, so dass das politisch-administrative System die Moderationsfunktion übernimmt. Im Gegensatz zur Lokalen Agenda gibt es beim Stadtmarketing – wie eine Evaluationsstudie

des Deutschen Instituts für Urbanistik ergab - weniger Konflikte zwischen den beteiligten Bürgern und den Kommunalpolitikern und offensichtlich auch geringe Umsetzungsprobleme hinsichtlich der Beteiligungsergebnisse.

„Das Thema der ungenügenden Einbeziehung des Rates war in den Städten nur selten von Bedeutung. Nur in 3 Prozent der Städte gehörte die ungenügende oder zu späte Einbeziehung des Rates zu den großen Problemen. Insgesamt verläuft die Kooperation mit dem Rat eher zum Nutzen als zum Schaden von Stadtmarketingprozessen. Aus verwaltungs- und demokratietheoretischer Sicht ist die Frage der 'Nebenregierungen', der demokratischen Legitimation, der exklusiven Entscheidungsfindung bestimmter lokaler Eliten eines der größten Probleme von Stadtmarketing und generell von diskursiven, kooperativen Verfahren. In der kommunalen Praxis wird dies allerdings nicht so gesehen“ (Grabow / Holbach-Grömig 1998: 155).

Für die geringen Probleme mit der Kommunalpolitik gibt es aus unserer Sicht zwei Gründe:

- Erstens bringt der Einzelhandel eigene finanzielle Ressourcen ein, was dazu führt, dass seine Wünsche für die Kommunalpolitiker durchweg einen höheren Stellenwert haben.
- Zweitens sind die Honoratioren des Einzelhandels in der Kommunalpolitik stark vertreten und haben als Gewerbesteuerzahler und Arbeitgeber erhebliche Druckmittel (Naßmacher / Naßmacher 1999: 342). Die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen hängt also auch mit der Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Akteuren und dem politisch-administrativem System zusammen.

Dafür ergeben sich beim Stadtmarketing im Vergleich zur Lokalen Agenda ganz andere Probleme. Die sozialselektive Teilnahme kann zu einer Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte führen. So dominierten in Stadtmarketingprozessen die Interessenvertreter des Einzelhandels, mit der Folge, dass ein wesentlicher Schwerpunkt von Stadtmarketingprozessen in der Diskussion über verbesserte Parkmöglichkeiten liegt (Kahnert / Rudowski 1999: 7). Dies steht im klaren Widerspruch zu den Zielen einer stärkeren ökologischen Integration, weil die Parkraumbewirtschaftung ein zentrales Standbein der kommunalen CO₂-Reduktionspolitik ist.

Weiterhin können Kosten auch auf soziale Randgruppen externalisiert werden. Dies zeigt sich beispielsweise im Rahmen sog. kommunalpräventiver Räte, die sich häufig unter enger Einbindung des Einzelhandels das Ziel setzen, die Kriminalität in der Innenstadt zu bekämpfen. In diesen Räten sind soziale Randgruppen in der Regel nicht vertreten, während der Einzelhandel seine Interessen in gemeinwohlorientierte Argumente transformiert. Stadtstreicher 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 möglicherweise Kriminalität nach sich ziehen

(Pütter 2002: 49). Im Namen der Kriminalitätsprävention wurden so in vielen deutschen Großstädten künstliche Einkaufswelten unter Ausschluss sozialer Randgruppen durch Elemente der kooperativen Demokratie legitimiert.

4.5 Auswirkungen der kooperativen Demokratie auf die gesellschaftliche Integration

Wenn man die Wirkung der kooperativen Demokratie auf die Sozialintegration, die Systemintegration und die ökologische Integration zusammenfasst, ergibt sich folgendes Bild.

Durch kooperative Demokratie ist nur schwer eine stärkere *Sozialintegration* in das politische Gemeinwesen zu erreichen. An den vorgestellten Beteiligungsverfahren nahmen nur wenige unorganisierte Bürger teil. Es sind in der Regel die sozial integrierten Verbands- und Vereinsvertreter, die durch diese Partizipationsangebote eine zusätzliche Einflussmöglichkeit erhalten (Kunz / Gabriel 2000). Darüber hinaus dürfte ein Konsens zwischen Organisationsvertretern aufgrund nachlassender Bindungen nur bedingt zu einer stärkeren Sozialintegration der Mitglieder führen.³

Hinsichtlich der Leistungen der kooperativen Demokratie für eine verstärkte *ökologische Integration* ergibt sich ein ambivalentes Bild. Je nach dem, wer beteiligt wird, variieren die Politikergebnisse in Bezug auf die ökologische Integration. Insgesamt deutet, wie bei den Mediationsverfahren, einiges darauf hin, dass die Beteiligung vieler unterschiedlicher Akteure durchaus kleinere Beiträge für eine bessere ökologische Integration ergeben kann, sofern die Beteiligungsergebnisse hinterher auch umgesetzt werden. Im Gegensatz hierzu wird bei einseitigem Einbezug ökonomischer Akteure, wie beispielsweise im Rahmen des Stadtmarketings, die ökologische Integration eher prekär.

Demgegenüber wird deutlich, dass die kooperative Demokratie vor allem einen Beitrag zur stärkeren *Systemintegration* leisten kann. Alleine dadurch, dass Vertreter verschiedener Subsysteme und verschiedener Fachbereiche in der Verwaltung miteinander regelmäßig

³ Allerdings gibt es durchaus Partizipationsinstrumente, wie die Planungszelle, die einen stärkeren Beitrag zur Sozialintegration leisten können. Bei der Planungszelle wird aus den Bürgern einer Stadt eine Zufallsstichprobe gezogen, und diese Bürger werden zu einem ca. 5 Tage dauernden Diskussionsprozess eingeladen. Eine Planungszelle umfasst in der Regel ca. 15 bis 30 zufällig ausgewählte Teilnehmer, um von der Teilnehmerzahl überhaupt einen konstruktiven Dialog zu ermöglichen. Peter Dienel (1997), der dieses Verfahren bereits Anfang der 70er Jahre entwickelt hat, empfiehlt in der Regel mehrere Planungszellen zu einem Thema arbeiten zu lassen. Die beteiligten Bürger sollen von ihren sonstigen Verpflichtungen befreit werden und für Verlust von Frei- und Arbeitszeit entschädigt werden. Dadurch ist insgesamt gewährleistet, dass auch unorganisierte Bürger aus allen sozialen Schichten an kommunalen Planungsprozessen partizipieren kön-

kommunizieren, kann dies zu erheblichen Anpassungsleistungen führen. Allerdings ist die kooperative Demokratie nicht in der Lage, einen Konsens bei grundlegenden Konflikten zwischen den Vertretern verschiedener Subsysteme herzustellen. Bei den eher locker organisierten Netzwerken im Rahmen der lokalen Agenda und des Stadtmarketings kommt es alleine deswegen schon zu keiner Einigung, weil über die Themen schon eine sozialselektive Teilnehmerstruktur induziert wird. Bei der lokalen Agenda dominieren die Umweltgruppen, weil es hier zumindest aus Sicht der öffentlichen Meinung um Umwelt geht und im Stadtmarketing dominiert die Wirtschaft. Andere Akteure nehmen an diesen Verfahren zumindest nach einer Zeit kaum noch teil, weil sie sehen, dass ihre Position absolut nicht mehrheitsfähig ist und grundlegende Konflikte in der Regel in Netzwerken vermieden werden (Fürst 2002: 187). Hier führt die Exit-Option zu einer Homogenisierung des Diskurses, die auch den Austausch zwischen verschiedenen Subsystemen erschwert. Aber auch in Verhandlungssituationen, die weniger dem Netzwerktypus, sondern durch die Beschränkung der Exit-Option eher Zwangsverhandlungssystemen gleichen (Scharpf 2000: 244), wie die Mediationsverfahren, ist zumindest bei grundlegenden Konflikten auf kommunaler Ebene in Deutschland kein Konsens zu erzielen.

5 Local Governance – eine neue Form der politischen Steuerung?

Betrachtet man nun zusammenfassend die Wirkungen der Veränderungstrends, zeigen sich hier gegenläufige Tendenzen. Während die Ökonomisierung eher desintegrierende Wirkungen zeitigt, lassen sich bei der kooperativen Demokratie zumindest für die Systemintegration und partiell die ökologische Integration positive Trends absehen. Denkbar wäre dies auch für den Bereich der Sozialintegration, aber nur bei einer Veränderung der Beteiligungsstrategien in Richtung einer repräsentativeren Einbeziehung von Bevölkerungskreisen.

Damit soll nun der Frage nachgegangen werden, ob die hier skizzierten Trends der Ökonomisierung und kooperativen Demokratie zu einer inhaltlichen Veränderung der politischen Steuerung auf lokaler Ebene führen, die unter dem Begriff Local Governance subsumiert werden kann.

Die beiden skizzierten Trends – Ökonomisierung und kooperative Demokratie – sprechen zunächst eindeutig für eine Pluralisierung der Institutionen und Steuerungsmodi. Mit dem parallelen Vordringen marktlicher Elemente und von Elementen kooperativer Demokratie

nen. Insgesamt ist dieses Verfahren finanziell sehr aufwendig und wurde deshalb noch kaum von den Städten und Gemeinden im Zuge der Haushaltskrise eingesetzt.

(und auch den hier nicht erwähnten in den Kommunalverfassungen neu geschaffenen Möglichkeiten direkter Demokratie) ergibt sich durchaus eine *neue Kombination von Steuerungsmodi*, so dass dieser Aspekt des Local Governance Begriffs bestätigt werden kann. Allerdings ist diese Kombination *nicht im Kern durch Netzwerke und Verhandlungen geprägt*, so dass die zweite Konnotation des Local Governance Begriffs empirisch eher nicht anzutreffen ist.

Zwar lässt sich im Rahmen der kooperativen Demokratie beobachten, dass kommunale inszenierte Netzwerke eine größere Rolle spielen als noch vor zehn Jahren. Parallel zu dieser bedingten Zunahme von Netzwerken fand aber ein Bedeutungszuwachs des hierarchischen Prinzips bei der vertikalen Politikverflechtung statt. Die Kommunen sind zunehmend abhängig von den goldenen Zügeln und der Genehmigungspolitik der Bundesländer. Diese zunehmende hierarchische Steuerung bei der vertikalen Politikverflechtung wird weiterhin von einer quasi-marktlichen, internen Koordination der Verwaltungsakteure begleitet. Ein deutlicher Bedeutungszuwachs von Netzwerken - zumindest wenn man die Bedeutung der Koordinierung durch Netzwerke in Vergleich zum Stellenwert von Hierarchie- und Marktelementen setzt – lässt sich mithin nicht konstatieren.

Zudem haben diese verschiedenen Trends eine unterschiedlicher Prägekraft für die kommunale Praxis. So dürfte die Hierarchisierung im Rahmen der vertikalen Politikverflechtung eine deutlich größere Bedeutung haben als die quantitative Zunahme von inszenierten Netzwerken, wenn man die Interaktionseffekte zwischen den drei Koordinierungsformen berücksichtigt. Die zunehmende hierarchische Steuerung im Rahmen der vertikalen Politikverflechtung und die Ökonomisierung und Privatisierung der Verwaltung reduziert in erheblichem Maße den Nutzen der kooperativen Demokratie für die Input- und Outputlegitimation, weil letztlich immer geringere kommunale Handlungsspielräume für die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen verbleiben.

Damit kommen wir zum Schluss auf die *normative* Dimension des Governancebegriffs zu sprechen, auf die Frage des „Good Governance“. Dazu soll noch einmal auf die verschiedenen Angebote der kooperativen Demokratie eingegangen werden.

Systematisiert man nun die Rolle, die das politisch-administrative System (PAS) im Bereich der kooperativen Demokratie spielt, ergeben sich erhebliche Variationen in der Empirie.

Abbildung 1: Kooperative Verfahren im Vergleich

	Problemschwerpunkt	Rolle des PAS	induziertes Hauptproblem
Soziale Stadt	Sozialintegration	Investor	geringe Resonanz der Bewohner
Mediationsverfahren	Sozialintegration	Interessenpartei	kein Konsens / geringe Akzeptanz
Lokale Agenda	Ökologische Integration	distanzierter Beobachter	Umsetzungsdefizite
Stadtmarketing	Systemintegration	Moderator	Externalisierung von Kosten

Das politisch-administrative System beschränkt sich teilweise auf eine Moderatorenrolle, teilweise ist es selbst Interessenpartei, teilweise nur distanzierter Beobachter. Angesichts der im Rahmen der kooperativen Demokratie induzierten Probleme, ist es aus unserer Sicht unzureichend, wenn man sich hier auf die Moderatorenfunktion beschränkt, wie es in jüngster Zeit häufig gefordert wird, wenn es um die Ausübung von Staatstätigkeit geht. Die Tatsache, dass sich die Steuerungsformen ausdifferenzieren, bedeutet noch nicht, dass sich schon ein zufriedenstellender governance-mix herausgebildet hat. Ohne die Wahrnehmung der sozialen Ausgleichsfunktion, ohne die Drohung mit einseitig hierarchischer Koordination als „Rute im Fenster“ (Kooperation im Schatten der Hierarchie oder des Mehrheitssystems), ohne die Wahrnehmung des Letztentscheidungsrechts der Kommunalpolitik und der Wahrnehmung einer klaren Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern⁴, droht eine deutliche Reduzierung der Input-Legitimation des politischen Systems.

Allerdings sind diese zusätzlichen Funktionen vom politisch-administrativen System zumindest auf kommunaler Ebene nicht einfach wahrzunehmen. So setzt die einseitige hierarchische Koordination nicht nur die Bereitschaft der kommunalen Entscheidungsträger, sondern auch dementsprechende Steuerungsressourcen voraus, über die das politisch administrative System zumindest auf kommunaler Ebene aber nur selten verfügt. Besonders deutlich wurde

⁴ Prägnant spricht Bossong die durch die kooperative Demokratie induzierte „neue Unübersichtlichkeit“ und ihre möglichen Folgen an, indem er auf das Problem hinweist „einer überbordenden statt defizitären öffentlichen 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 lahmlegen“ (Bossong 2001: 157).

dies bei der kooperativen Demokratie im Rahmen des Stadtmarketings und bei den Mediationsverfahren, in denen die gesellschaftlichen Akteure über erheblichen Einfluss bzw. sogar über Vetoposition verfügten. Weiterhin wurde bei der Analyse der Lokalen Agenda deutlich, dass das politisch-administrative System von der hierarchischen Koordination auch deshalb nicht ständig Gebrauch machen sollte, weil dies ansonsten zu einem nicht nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen und zu einer geringeren Sozialintegration führen kann. Hier zeigt sich ein grundlegendes Dilemma kooperativer Demokratieelemente:

Einerseits ist der nicht mehr handlungsfähige Staat im Zuge der Krise der regulativen Politik häufig der Ausgangspunkt für den verstärkten Einsatz kooperativer Demokratieelemente. Andererseits ist der handlungsfähige Staat, der glaubhaft mit dem Damoklesschwert der einseitigen hierarchischen Koordination drohen kann, nicht selten die Voraussetzung für eine funktionsfähige kooperative Demokratie.

Zudem wird zur Realisierung der sozialen Ausgleichsfunktion des politisch-administrativen Systems häufig im Sinne der „assoziativen Demokratie“ empfohlen, die Teilnahme weniger organisationsfähiger und konfliktfähiger Interessen zu fördern (Eichner et al. 1993). Dies dürfte in den meisten Städten und Gemeinden – insbesondere in den mittleren und unteren Gemeindegrößenklassen – ausgesprochen schwer 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. Aber auch, wenn es tatsächlich gelingen sollte, viele unterschiedliche Interessen an einen Tisch zu holen, so bleibt es schwer, einen Konsens zu finden. Denn in der Regel 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: 319). Hier zeigt sich ein zweites Dilemma der kooperativen Demokratie.

Einerseits kann man durch den Einbezug vieler Teilnehmer in die kooperative Demokratie die Gefahr der Externalisierung der Kosten auf unbeteiligt Dritte reduzieren. Andererseits steigen mit zunehmender Zahl der Akteure die Einigungskosten.

Deutlich wird mithin, dass es keinen Königsweg gibt, wie es die mitunter anzutreffende neue Euphorie in der governance-Debatte glauben machen will. Zwar ist es gerade auf lokaler Ebene möglich, gesellschaftliche Integrationsprobleme zu reduzieren, aber die aktuellen Modernisierungstendenzen sind sowohl zueinander als auch in sich so widersprüchlich, dass alleine das Hoffen auf mehr Netzwerke, Verhandlungen und Kooperation sicherlich trägt.

Literaturverzeichnis

- Andersen, Uwe, 1998a: Kommunalpolitik im Umbruch, In: Uwe Andersen (Hrsg.): *Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch*, Köln: Kohlhammer: 9-43.
- Andersen, Uwe, 1998b: Kommunalpolitik als Experimentierfeld für Reformen - eine Einführung, In: *Politische Bildung*, 31: 5-17.
- Andrew, Caroline/Michael Goldsmith, 1998: From Local Government to Local Governance – and Beyond? In: *International Political Science Review*, 19: 101-117.
- Becker, Heide, et al 2002: *Drei Jahre Programm Soziale Stadt – eine ermutigende Zwischenbilanz*. download: <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere>.
- Benz, Arthur, 1994: *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Bleyer, Burkhard, 1999: Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 57: 132-142.
- Bösebeck, Ulrich, 2002: Stadtluft macht frei – und unsicher. Innere Sicherheit, Randgruppen und Stadtentwicklung. In: Gerald Munier (Hrsg.): *Kriminalität und Sicherheit*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung: 119-133.
- Bogumil, Jörg, 2001: *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Lars Holtkamp, 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben - Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. in: Libbe, Jens/Jan Hendrik Trapp, u.a. (Hrsg.): *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik: im Erscheinen begriffen.
- Bossong, Horst, 2001: Der Sozialstaat am runden Tisch – Entrechtlichung durch Verfahren. In: *Die Verwaltung*, 34: 145 – 159.
- Brand, Karl-Werner/Eva Christ/Angelika Heimerl, 2000: Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21 - Prozesse – Zwischenbericht, download: http://www.econtur.de/LA21/forschung_zwischenbericht.pdf.
- Brand, Karl-Werner/Volker Fürst, 2002: Sondierungsstudie – Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit – Eine Exploration des Forschungsfelds. In: Karl-Werner Brand (Hrsg.): *Politik der Nachhaltigkeit*. Berlin: Edition Sigma: 15-109.
- de Haan, Gerhard/Udo Kuckartz/ Anke Rheingans-Heitze, 2000: *Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen – Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Dienel, Peter, 1997: *Die Planungszelle - Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, vierte Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dangschat, Jens S., 1999: Wie überlebt die „soziale“ Stadt? Stadtplanung und Stadtentwicklung vor neuen Herausforderungen. In: Berthold Dietz/Dieter Eißel/Dirk Naumann (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*. Opladen: Leske und Budrich, 31-44.
- Davies, Jonathan S., 2002: The Governance of Urban Rgeneration: A Critque of the 'Governing without Government' Thesis. In: *Public Administration*, 80: 303-322.
- Eichener, Volker, et al. 1993: Techniksteuerung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Intervention und verbandlicher Selbstregulierung. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.): *Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos, 393-415.
- Friedrichs, Jürgen, 1995: *Stadtsoziologie*. Opladen: Leske und Budrich.
- Feindt, Peter Henning, 1997: Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik – Neue Beteiligungsmodelle. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 27: 39-46.
- Fürst, Dietrich, 2002: Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination. In: Karl-Werner Brand, (Hrsg.): *Politik der Nachhaltigkeit*. Berlin: Edition Sigma,179-191.
- Gaßner, Hartmut/ Bernd Holznagel/Uwe Lahl, 1992: *Mediation: Verhandlungen als Mittel der Konfliktfindung bei Umweltstreitigkeiten*. Bonn: Economica Verlag.
- Gessenharter, Wolfgang, 1996: Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50: 3-13.
- Grabow, Busso/Beate Hollbach-Grömig, 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: Agenda-Verlag .
- Hatzfeld, U., 1996: Die Probleme des Handels sind die Probleme der Städte. In: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport (Hrsg.): *Handel in der Stadt - Handeln in der Stadt*. Düsseldorf: 31-90.
- Herrmann, Heike, 2002: Initiierte Bürgerforen – Bürgerbeteiligung im Rahmen sozialer Stadtentwicklung in Hamburg. In: Michael Haus (Hrsg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik*. Opladen: Leske und Budrich: 211-229.
- Hesse, Jens Joachim, 1982: Bürger und Parteien auf lokaler Ebene: Die Kommune als Ort der gesellschaftlichen und politischen Integration? In: Joachim Raschke (Hrsg.): *Bürger und Parteien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Holtkamp, Lars/Birgit Stach, 1995: *Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik*. Marburg: Schüren.
- Holtkamp, Lars, 2000a: *Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien*. Opladen: Leske und Budrich.
- Holtkamp, Lars, 2000b: *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Holtkamp, Lars, 2001: Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 32: 19-32.
- Holzinger, Katharina/Helmut Weidner, 1997: *Das Neusser Mediationsverfahren im politischen Umfeld*. WZB: Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 17, Berlin.
- ILS 2000: *Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf*. Dortmund.
- Jansen, Dorothea, 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 38: 274-297.
- Jeglitzka, Matthias/Carsten Hoyer, 1998: Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten. In: Horst Zilleßen (Hrsg.): *Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 137-183.
- Kahnert, Rainer/Katrin Rudowsky, 1999: *Stadtmarketing in Nordrhein-Westfalen – Bilanzen und Perspektiven*. Düsseldorf.
- Karpe, Jan, 1999: Mediation für standortbezogene Umweltkonflikte. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 22: 189-213.
- König, Klaus, 2000: Ordnungspolitische Probleme der Privatisierung. In: Klaus König: *Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung*. Speyer: 1-31.
- Krautzberger, Michael/Birgit Richter, 2002: „Die soziale Stadt“ – Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik und in der Sozialarbeit. In: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, 53: 36-41.
- Kunz, Volker/ Oscar W. Gabriel, 2000: Soziale Integration und politische Partizipation. In: Ulrich Druwe/Steffen Kühnel/ Volker Kunz, (Hrsg.): *Kontext, Akteur und strategische Interaktion*. Opladen: Leske und Budrich: 47-74.
- Lamping, Wolfram/ Stefan Plaß, 1998: Abfallpolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. In: *Gegenwartskunde*, 47: 103-136.
- Naßmacher, Hiltrud/Karl-Heinz Naßmacher, 1999: *Kommunalpolitik in Deutschland*. Opladen: UTB.
- Niedermayer, Oskar, 2001: *Bürger und Politik – Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Offe, Claus, 1984: Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? In: *Geschichte und Gesellschaft*, 10: 234-256.
- Poppenberg, Annika, 1999: *Chancen und Risiken der lokalen Agenda 21 für die kommunale Demokratie*. GMD Report 88: Sankt-Augustin.
- Pütter, Norbert, 2002: Präventionsräte und Sicherheitspartnerschaften – eine Zwischenbilanz. In: Gerald Munier (Hrsg.): *Kriminalität und Sicherheit*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung: 41-51.
- Scharpf, Fritz W., 2000: *Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: UTB.
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan 2002: Politik und gesellschaftliche Integration. In: Armin Nassehi/ Markus Schroer (Hrsg.) 2002: *Der Begriff des Politischen. Entgrenzte Politik oder Begrenzung der Politik?* Soziale Welt-Sonderband: im Erscheinen begriffen.
- Schwarz, Gudrun, 2001: *Bürgerbeteiligung in Lokalen-Agenda-21-Prozessen – eine Bestandsaufnahme*. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Bochum.
- Wagner, Oliver/ Kristof Wagner, 2001: *Strategieoptionen kommunaler Energieversorger im Wettbewerb*. Wuppertal Papers Nr. 115, Wuppertal.

- Wermker, Klaus/Magarete Meyer, 1997: Städtische Verwaltungsreform und Bewohner/innenbeteiligung. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (Hrsg.): *Die Menschen machen ihren Stadtteil selbst*, Dortmund: 34-37.
- Willke, Helmut, 1995: *Systemtheorie III – Steuerungstheorie*. Stuttgart: UTB.
- Wohlfahrt, Norbert/Werner Zühlke, 1999: *Von der Gemeinde zum Konzern Stadt - Auswirkungen von Ausgliederungen und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene*. ILS, Dortmund.