

Organisierte Dialoge als Strategie

Zukunft **Regieren**

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 9/2010



Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung

Die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften haben die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüßt. Gleichzeitig erfolgt demokratisches Regieren im modernen Staat immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Politisches Handeln und Entscheiden wird wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger. In der Folge erweist sich nationale Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Zukunftsfragen als zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt, zusätzlich getrieben von den Anforderungen der Mediendemokratie, mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, einen Beitrag zur Strategie- und Steuerungsfähigkeit der deutschen Politik zu leisten.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Christina Tillmann

Telefon 05241 81-81335
E-Mail christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Organisierte Dialoge als Strategie

Zukunft Regieren
Beiträge für eine zukunftsfähige Politik · 9/2010

© 2010 Bertelsmann Stiftung
Verantwortlich: Christina Tillmann, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Autor: Christopher Gohl, IFOK GmbH, Bensheim
Lektorat: Helga Berger, Gütersloh
Layout: Nicole Meyerholz, Bielefeld

Inhalt

Vorwort	7
1 Einleitung: Wozu wie beteiligen?	10
1.1 Das Problem: Strategie und Beteiligung als Gegensätze?	11
1.2 Der Kontext: Das Good-Governance-Programm der Bertelsmann Stiftung	14
1.3 Zur wissenschaftlichen Fundierung des Arguments	16
1.4 Die Argumentation der Studie im Überblick	19
2 Das Problem des Einsatzes und der Gestaltung von Beteiligungsverfahren	22
2.1 Beteiligungsverfahren: „Vielfalt ohne System“	23
2.2 Wozu wie Beteiligung? Antworten der Demokratietheorie	27
2.2.1 Pluralismus-Theorie, partizipative und deliberative Demokratie-Theorien	31
2.2.2 Komplexe Demokratietheorie: Demokratie als komplexes Arrangement der Herrschaft durch das Volk für das Volk	36
2.2.3 Pragmatistische Demokratietheorie: Politik als Problemlösung	40
2.3 Die Vielfalt der Ansprüche und Formen von Beteiligungsverfahren	43
2.4 Zur relativen Bedeutung des input-output-Problems	47
2.5 Ausblick: Strategie und Beteiligungsverfahren als Phänomene pragmatistischer Demokratietheorie	50

3	Kalkulation zwischen Wozu und Wie:				
	Zum Begriff der politischen Strategie	55			
3.1	Zum Diskurs politischer Strategie	55			
3.2	Strategietraditionen zwischen Plan und Prozess	57			
3.3	Wie? Strategie als Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulation nach Raschke und Tils	59			
3.4	Wozu? Zur Bedeutung des Zwecks für die politische Strategie	61			
3.5	Was womit? Methode nach von Clausewitz als bewährte Ziel-Mittel-Operation	65			
3.6	Wozu wie? Strategie als kreative Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulation	69			
4	Beteiligungsverfahren als organisierte Dialoge	70			
4.1	Der Begriff des Dialogs nach Bohm, Buber und Lueken	70			
4.2	Der Dialog als triadisches Vollzugsverhältnis	72			
4.3	Zur Organisation des Dialogs	79			
4.4	Zur Figur des Verfahrensgestalters als Organisator des Dialogs	83			
4.5	Organisierte Dialoge als kollektive, problembearbeitende Verfahren	86			
4.6	Organisierte Dialoge zwischen Methode und Strategie	90			
4.7	Prüfstein Transparenz: Zum normativen Minimalkonsens des organisierten Dialogs	92			
5	Organisierte Dialoge als Strategie	94			
5.1	Wozu? Zu den Zwecken organisierter Dialoge	94			
5.1.1	Zwecke erster Reichweite: Verbesserte Verständigung	98			
5.1.2	Zwecke zweiter Reichweite: Differenzierte Beratung Dritter	102			
5.1.3	Zwecke dritter Reichweite: Veränderungen gestalten	105			
5.1.4	Zwecke vierter Reichweite: Systemzwecke der Demokratie	112			
5.2	Wie? Zur strategischen Gestaltung organisierter Dialoge	116			
5.2.1	Zur strategischen Steuerung eines organisierten Dialogs	116			
5.2.2	Zur Strategiebildung: Die zentrale Bedeutung des Zwecks	119			
5.2.3	Zur Strategiekompetenz des Verfahrensgestalters: Orientierungsschemata und Skripte	121			
5.2.4	Offener Dialog und zweckorientierte Gestaltung: Sozialtechnischer Zynismus?	123			
5.3	Organisierte Dialoge als Instrumente des Strategy-Making	127			
5.3.1	Beiträge organisierter Dialoge zur Strategiefähigkeit	128			
5.3.2	Beiträge organisierter Dialoge zur Strategiebildung	129			
5.3.3	Beiträge organisierter Dialoge zur strategischen Steuerung	130			
6	Ausblick: Kompetenzen und Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit	132			
6.1	Die Herausforderung demokratischer Regierbarkeit: Effektive dialogische Selbstbestimmung	133			
6.1.1	Wozu und wo? Zweck und Orte demokratischer Regierbarkeit	134			
6.1.2	Wie? Strategien, Prinzipien und Fähigkeiten demokratischer Regierbarkeit	136			

6.2	Kompetenzen demokratischer Regierungsfähigkeit am Beispiel der Strategiefähigkeit	139
6.2.1	Strategiefähigkeit: Verwirrung zwischen Kompetenz und Kapazität	140
6.2.2	Kompetenz als vergessene Verwandtschaft der Strategie: Eine Entwirrung zwischen Wissen und Können	145
6.2.3	Von der Kompetenz zur Staats- und Regierungskunst	151
6.2.4	Strategische und dialogische Kompetenzen	155
6.3	Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit: Opportunitätsbedingungen	157
6.3.1	Hintergrund: Zum Diskurs der Kapazität	157
6.3.2	Ein schlankes Modell der Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit	160
6.3.3	Zum Verhältnis von Kompetenzen und Kapazität	161
6.4	Demokratiepolitik als prozedurale Politik: Stärkung der Kompetenzen und Kapazität	163
6.5	Ausblick: Die Food Court Democracy	165
Anhang: Beispiele strategisch organisierter Dialoge		169
	Forum Stadtbahn Süd	169
	Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt	176
Literatur		186

Vorwort

Die Menschen in Deutschland haben nur wenig Vertrauen in die Fähigkeit der Politik, Probleme zu lösen. Mehr als drei Viertel halten die Politik für kaum in der Lage, die drängendsten Probleme der kommenden Jahre zu bewältigen. Vor allem die Jüngeren setzen deshalb auf stärkere Beteiligung der Bürger: 59 Prozent der unter 50-Jährigen wünschen sich mehr direkten Einfluss auf politische Entscheidungen. Dies ist das Ergebnis einer aktuellen repräsentativen Umfrage der Bertelsmann Stiftung.

Konkret erscheint die Regierungspolitik in den Augen der Bevölkerung häufig zu reaktiv und an kurzfristigen Zielen orientiert. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung ist auch darauf zurück zu führen, dass geänderten Partizipationsbedürfnissen der Bevölkerung nicht genügend Rechnung getragen wird; insbesondere die tradierte politische Beteiligung über Wahlen und/ oder Mitgliedschaft in Parteien und Verbänden ist stark rückläufig. Mittlerweile bevorzugen viele Deutsche spontane und auch temporäre Mitwirkung an konkreten politischen Projekten, bei denen die jeweiligen Themen im Mittelpunkt stehen.

Politik ist heute mit zunehmender Komplexität konfrontiert. Der Wandel sozialer Normen, die Fragmentierung der Gesellschaft in einzelne Subsysteme, neue Technologien, globale ökologische und ökonomische Krisen, grenzüberschreitende Konflikte sowie politische Herausforderungen, wie bspw. die europäische Integration oder der demographische Wandel engen Entscheidungs- und Handlungsspielräume politischer Akteure massiv ein und vermindern die Problemlösungsfähigkeit der Politik.

Regierungsakteure sind in der immer komplexer werdenden Wissensgesellschaft auf kollaborative Formen der Wissensgenerierung und Entscheidungsfindung angewiesen. Zivilgesellschaftliche Akteure verfügen zunehmend über politikrelevantes Wissen. Seitens der Regie-

rungsakteure gilt es, diese dezentralen Wissensressourcen für eine verantwortungsvolle und zukunftsfähige Politikgestaltung verstärkt auszuschöpfen.

Durch eine Verzahnung von strategischer Steuerung und modernen Beteiligungsformen kann sowohl die Legitimation als auch die Performanz politischen Handelns gesteigert werden.

Die vorliegende Studie erörtert in diesem Kontext die Chancen und Herausforderung von organisierten Dialogen als Strategie, um Bürger zu beteiligen, Konflikte fairer und offener zu lösen und damit auch die Problemlösungsfähigkeit auf Seiten politischer Akteure zu steigern. Die Studie macht deutlich, dass organisierte Dialoge – sofern sie in ein strategisches Gesamtkonzept eingebettet, glaubwürdig und transparent gestaltet und professionell organisiert sind – eine wirkungsvolle Methode sind, die zukunftsweisendes Potenzial für moderne Politik in Deutschland haben.

Nach einem theoretischen Überblick über die Bedeutung von Bürgerbeteiligung in den unterschiedlichen demokratietheoretischen Schulen und einem Ausblick zum Thema Strategie im Allgemeinen, folgt die genaue Erörterung des Begriffs „organisierter Dialog“. Abschließend wird der theoretische Rahmen auf konkrete Praxisbeispiele angewendet, welche das Wozu und Wie von organisierten Dialogen als Beteiligungsverfahren in der politischen Praxis deutlich machen.

Auf dieser Basis werden in der Studie Empfehlungen zur weiteren Stärkung von Bürgerbeteiligung entwickelt. Diese Empfehlungen unterstreichen zum einen die grundlegende Bedeutung von stärker bürgerorientierter Politikgestaltung und zum anderen die Notwendigkeit diese Formate in ein strategisches Gesamtkonzept einzubetten. Die Studie zeigt auf, welche Potenziale organisierte Dialoge bieten, unter welchen Voraussetzungen diese realisiert werden können und auch, was sich in der politischen Landschaft Deutschlands für den verbreiteten Einsatz von organisierten Dialogen als Strategie ändern muss.

Wir hoffen, dass diese Studie einen kleinen Beitrag zu einem Mentalitätswandel in Politik und Verwaltung leistet, die Chancen von organisierten Dialogen und Formaten zur stärkeren Bürgerbeteiligung mehr in den Blick zu nehmen.

In diesem Sinne wünschen wir Ihnen eine anregende Lektüre.

Frank Frick

Christina Tillmann

1 Einleitung: Wozu wie beteiligen?

Wozu Beteiligungsverfahren? Und wie sind sie zu gestalten? – Die erste Frage betrifft die Strategien des Einsatzes von Beteiligungsverfahren, die zweite zielt auf ihre strategische Steuerung ab. Beide Fragen sind alltägliche und praktische Fragen von politischen Akteuren. Sie stellen sich nicht nur Bürgermeister*innen und Kommunalverwaltungen, sondern auch Entscheidern in Staatskanzleien, Bundesministerien und in der EU-Kommission.

Praktisch geklärt und beantwortet werden die Fragen nach dem Wozu und dem Wie von Beteiligungsverfahren in der Regel von Verfahrensgestaltern. Das sind professionelle Beteiligungsexperten, die von Entscheidern mit der Konzeption, Organisation und Moderation von politischen Konsultations- und Kooperationsprozessen beauftragt werden. Wissenschaftlich rekonstruiert und beantwortet aber sind die Fragen nach dem Wozu und Wie bislang nicht – zumindest nicht in einer Art und Weise, die politischen Entscheidern und Verfahrensgestaltern beim Urteil darüber hilft, ob erstens der Einsatz und zweitens die konkrete Ausgestaltung der Beteiligung von Betroffenen oder Beobachtern die richtige Strategie für die Lösung eines politischen Problems ist. Vielmehr vermeidet es die Politikwissenschaft in der Regel, handlungspraktische Empfehlungen auszusprechen. Sie beschränkt sich häufig auf Beobachtungen und verzichtet auf einen Beitrag zu praktischer Strategiefähigkeit.

Ausnahmen wie der von Joachim Raschke und Ralf Tils eingeführte Diskurs über politische Strategie bestätigen die Regel (Raschke & Tils 2007; 2010). Allerdings steht Raschkes These im Raum, Strategie sei ein Fremdkörper der Demokratie: „Strategiefragen, so meine These, sind im Kern nicht demokratisierbar“ (Raschke 2002: 238; ebenso Hänsch 2002: 180). Diese nach wie vor weit verbreitete These gilt es im Folgenden zu widerlegen – auch wenn Raschke selbst mittlerweile die Demokratisierbarkeit der Strategie in Grenzen für möglich hält

(Raschke & Tils 2010: 381). Wozu also Beteiligungsverfahren eingesetzt werden können, wie sie gestaltet werden sollten, warum das nur strategisch erfolgen kann und was das letztlich für demokratische Regierungsfähigkeit heißt, ist Gegenstand des folgenden Essays.

1.1 Das Problem: Strategie und Beteiligung als Gegensätze?

Die vorliegende Arbeit verknüpft zwei Themen, die in der politischen Theorie wie in der öffentlichen Wahrnehmung in einem Spannungsverhältnis zu stehen scheinen: politische Strategie auf der einen und Beteiligung an der Politik auf der anderen Seite. Sind der „demokratische Sektor“ der Beteiligung, Deliberation und Transparenz und der „strategische Sektor“, dieser „Arkanbereich“ der planerischen, berechnenden und vertraulichen Kalküle, denn nicht unvereinbar (Raschke 2002: 223 f.)? Ist Strategie nicht eine Führungsaufgabe, die „nicht durchgängig, aber auch nicht zuletzt“ Geheimhaltung erfordert? Stehen „Führungszentrierung und Geheimhaltung als immanente Elemente von Strategie“ nicht „im Spannungsverhältnis zu Kriterien der Partizipation und Transparenz“ (Raschke & Tils 2007: 37)?

Politische Strategie, das ist die Kunst erfolgreichen politischen Handelns: je nach Strategie-Verständnis der richtige Plan, die richtige Positionierung zur richtigen Zeit oder der langfristig orientierte, aber flexibel verknüpfte, immer wieder neu kalkulierte Prozess strategischer Steuerung. Man denkt bei politischen Strategien an heimliche Absichten, große Pläne und an die Führung und das Durchhaltevermögen großer politischer Akteure. Es sind die Regierenden, die Machthaber, die Schachspieler der großen Politik, im besten Fall die am Ergebnis, am „Output“, orientierten Macher, denen man politische Strategie zuschreibt – oder denen man im Dienste von Reformfähigkeit und politischer Veränderung die Kunst der Strategie zumindest wünscht.

Das Thema Beteiligung dagegen wird im vorherrschenden Bild moderner Demokratietheorien jener Seite zugeordnet, die der Strategie genau gegenüber liegt: der Seite des inputs. Bei der Beteiligung von

Nicht-Entscheidern geht es um Inklusion, Legitimation und Transparenz, um die Ausweitung und Vertiefung der demokratischen Teilhabe. Beteiligung gilt als der Weg, mehr Menschen als Bürger in die Politik einzubinden und über den Wahllakt alle paar Jahre hinaus Demokratie erfahrbar zu machen. Das sind wertvolle Ziele, zumal in einer Zeit, in der viele Bürger Vertrauen in die Demokratie verlieren. Diesen Zielen will sich dem Prinzip nach auch kein demokratischer Akteur mehr verschließen, seit Willy Brandt „mehr Demokratie wagen“ wollte. Aber es sind eben auch Ziele, die tatsächlich als „Wagnis“ gelten, als Risiko der Regierungsunfähigkeit und als mögliches Hindernis auf dem Weg zu effizienten und effektiven Ergebnissen der Politik.

Die folgende Argumentation möchte diesen Gegensatz zwischen Strategie und Beteiligung auflösen: Politische Strategie braucht Beteiligung, und Beteiligung braucht Strategie. Mehr Demokratie ist kein Wagnis, sondern ein Gebot demokratischer Führung und nachhaltiger Regierung. Und es ist eine Chance der Selbstbestimmung und Selbstorganisation – ja: der emanzipativen demokratischen Selbstbeteiligung. Der Kunst der Strategie wie die Kunst der politischen Beteiligung basieren auf dem Handwerk prozessgestaltender, prozeduraler Politik. Sie sind Fragen der politischen Organisation, oder, wie man in the age of Obama gerne sagt: des organizing. Strategiefähigkeit und Dialogfähigkeit bedingen einander, ihre Rezepte sind erlernbar, und sie sind deshalb demokratisierbar. Das Versprechen dabei: Qualitativ bessere Beteiligung führt quantitativ zu mehr Demokratie. Die Summe der kleinen Lösungen strategisch eingesetzter und gestalteter Beteiligungsverfahren adressiert große Probleme erfolgreich.

Die strategische Satisfaktionsfähigkeit von Beteiligungsverfahren ist bereits vermutet worden (Saretzki 2010: 145 f.). Sie ist im Folgenden argumentativ nachzuweisen. Hinter ihr steht, so viel Einsicht und Transparenz sollte Demokratiewissenschaft aufweisen, selbstverständlich eine normative Motivation – der Glaube, dass es sich unsere Republik nicht leisten kann, demokratischen input gegen politi-

schen output auszuspielen und achselzuckend in postdemokratische Verhältnisse zu marschieren, deren Ausgestaltung den Funktionselementen alleine vorbehalten bleibt (Crouch 2004). Wer die effektiven Ergebnisse auf Kosten der inklusiven Beteiligung privilegieren will, redet der technokratischen Utopie der Experten und Entscheider das Wort. Wer dagegen die Beteiligung möglichst Vieler an der demokratischen Deliberation und Dezision über die Funktionserfordernisse der Regierung stellt, ist auf seine Weise politisch naiv. Beide Positionen können nicht befriedigen, erst recht nicht, wenn sie als Nullsummen-Spiele aufgesetzt werden, bei der die eine Seite gewinnt, was die andere notwendigerweise verliert.

Aber wer das kritisiert, steht in der Verantwortung, konstruktive Lösungen zu präsentieren. Ist da das Bild der Balance zwischen input und output eine gelungene Synthese? Nein, denn auch ein stabilisierter Balanceakt ist kein wünschenswerter Endzustand. Wir leben in Zeiten des Wandels, sowohl der aufgedrängten Veränderung als auch der wünschenswerten Neugestaltung unserer nichtnachhaltigen Verhältnisse. Transformative Politik für eine nachhaltige Entwicklung ist auf mehr, nicht weniger Beteiligung angewiesen (Walk 2007: 16; Jonuschat 2007). „Governance for Sustainable Development“ (Bouder 2002; Lafferty 2004; Schmidt & Ipsen 2004; Newig, Voß & Monstadt 2008) ist dynamisch, nicht statisch, ist ein Prozess, kein Spagat. Jenseits etablierter vorparlamentarischer, parlamentarischer und formaler Prozesse der rechtsstaatlich gezügelten Parteiendemokratie müssen input und output in informeller Weise immer wieder neu miteinander verknüpft werden. Eben das Wozu und Wie solcher beispielhafter Verknüpfung ist Gegenstand der titelgebenden Frage nach den organisierten Dialogen als Strategie.

1.2 Der Kontext: Das Good-Governance-Programm der Bertelsmann Stiftung

Die vorliegende Studie verknüpft zwei Themen innerhalb des Programms „Good Governance“ der Bertelsmann Stiftung: Strategiefähigkeit und politische Teilhabe. Dieses Programm sucht Antworten auf fundamentale gesellschaftliche Veränderungen und Herausforderungen an moderne Demokratien. Im Kern geht es dabei darum, wie demokratische Regierungen mit den neuen wechselseitigen Abhängigkeiten umgehen, die durch die Diskurse der Globalisierung, der Europäisierung und der komplexen Wissensgesellschaften beschrieben sind. Die alten Rezepte demokratischen Regierens geraten dabei an zwei Fronten unter Druck: erstens bei der Frage, wie Demokratie als Herrschaftsform der Selbstbestimmung gesichert werden kann, und zweitens bei der Frage, wie demokratische Regierungen in Zukunft effektive und nachhaltige Lösungen umsetzen können.

Zwischen diesen zwei Fronten müssen sich demokratische Regierungen reorganisieren. Sie müssen dabei zeitgemäße Formen staatlicher Steuerung und Regulierung finden, die einen demokratisch fairen und zugleich wirkungsvollen Interessensausgleich gewährleisten. Einen zentralen Bestandteil moderner Regulierung sieht die Bertelsmann Stiftung darin, Bürger und Betroffene einzubinden und besser am politischen System teilhaben zu lassen. Politische Teilhabe soll vielfach konstatierte Defizite der Demokratie beheben und wieder mehr Vertrauen der Menschen in die Demokratie begründen – also, wie die komplexe Demokratietheorie das nennt, die input-Legitimation durch mehr Beteiligung stärken. Sie soll aber auch dazu beitragen, die Prozesse und Ergebnisse in Politik und Verwaltung zu verbessern – also die sogenannte output-Legitimation stärken. Im Effekt soll der demokratische Erfahrungsraum in zwei Richtungen erweitert werden: sowohl in Richtung der Bürger als auch in Richtung der Entscheider. Beide Seiten sollen in ein neues, responsives Verhältnis gesetzt werden, in dem die regierten Bürger mehr Verständnis für die Mühen

der Regulierung entwickeln, aber auch die Regierenden im Hinblick auf bessere Ergebnisse beraten. Diese Herausforderung ist zentrales Thema für das Projekt „Moderne Regulierung“ innerhalb des Programms Good Governance.

Ein weiteres Projekt des Programms Good Governance beschäftigt sich mit der „Optimierung politischer Reformprozesse“. In dieser Perspektive auf die Reorganisation demokratischer Regierung geht es um die Kunst des Regierens; dazu zählen Strategiefähigkeit, politische Kompetenzen, Kommunikation und Beratung. Ziel ist es, einen Beitrag dafür zu leisten, dass die deutsche Politik wieder strategie- und steuerungsfähiger wird – auch und gerade als demokratische Politik.

Wie lassen sich nun die Ansprüche an mehr politische Teilhabe einerseits und eine bessere, effektivere Regierung andererseits vereinen? Dies ist die Frage nach demokratischer Regierungsfähigkeit – aus Handlungssicht eine Frage der Kompetenzen und aus systemischer Sicht eine Frage der Kapazitäten. Demokratische Politik muss demnach sowohl beteiligungsfähig als auch strategiefähig sein – Beteiligung müsste Teil der strategischen Politik sein, aber Strategie müsste auch Beteiligung prägen.

Das kann gelingen. Die vorliegende Studie möchte zeigen, dass Beteiligung und Strategiefähigkeit zusammengehören. Die dafür entwickelte Vorstellung ist das Modell des organisierten Dialogs, der pars pro toto ein Grundmodell organisierbarer demokratischer Verhältnisse ist und dadurch zeigt, wie strategiefähige demokratische Regierungen organisiert werden können. Für demokratische Regierungsfähigkeit sind Dialogfähigkeit und Strategiefähigkeit letztlich zwei Seiten derselben Medaille.

1.3 Zur wissenschaftlichen Fundierung des Arguments

Werte motivieren die Neuordnung von Verhältnissen, aber sie begründen diese Neuordnung nicht im wissenschaftlichen Sinn. Auch wenn sie die Normativität ihres Gegenstandes und ihrer eigenen Intervention mitdenkt, ist politische Theoriebildung kein Wunschkonzert. Nur wenn die Neuordnung des Verhältnisses zwischen politischer Strategie und politischer Beteiligung auf Wissenstheorien und, damit zusammenhängend, Wissenschaftstheorien aufbaut, steht sie auf einem legitimen wissenschaftlichen Fundament. An dieser Stelle kann die theoretische Grundlegung des vorliegenden Arguments angeschnitten, aber nicht vertiefend nachgewiesen werden: Politische Theorie im hier exzerzierten Sinne ist praktische Philosophie als Schule der Urteilkraft (Kleger 1999b: 408; siehe auch Hennis 1963; 1991; Kleger 1995; Grätzel 2007), vollzogen im Modus des Pragmatismus (Joas 1996; 1999; 2000; Dewey 1998a; 1998b; 2002; Jörke 2003).

Ausgangspunkt solch pragmatistischen, handlungsstrukturierenden Philosophierens ist ein konkretes praktisches Problem. Instrument der Problembearbeitung sind Begriffe, mit denen das Problem praktisch reorganisiert und aufgelöst werden kann. Die Wahrheit der Begriffe ergibt sich dabei in erster Linie aus ihrer praktischen Relevanz bei der Problembearbeitung. Jedes Produkt praktischer Philosophie im pragmatistischen Modus ist darum ein Angebot an die Praktiker, die neu beschriebenen Begriffe im Handlungsvollzug auf ihre Relevanz hin zu testen (hierzu ausführlich Gohl 2010, Kapitel 2).

Das konkrete politische Problem ist im vorliegenden Fall der scheinbare Graben zwischen politischer Beteiligung und politischer Strategie. Damit verliert einerseits der Bereich strategischen Handelns ein wichtiges Instrumentarium – das der Beteiligung; andererseits führt mangelnde Strategiefähigkeit der politischen Beteiligten zu Verfahren, die nur am Rand der politischen Entscheidungsprozesse Ergebnisse produzieren und letztlich irrelevant bleiben. Solange aber Beteiligungs-

verfahren unter empirischen Gesichtspunkten nur ein Schattendasein in den experimentellen Randbereichen der Politik führen und für den Mainstream der politischen Praxis bloßes „Gedöns“, im besten Fall gönnerhaft gewagte Beteiligung sind, bleibt das Potential gelingender Beteiligungsverfahren für die Vitalisierung und Vertiefung einer handlungsfähigen Demokratie nur unzureichend verwirklicht. Und solange Beteiligungsverfahren nur nach idealen diskursiven Logiken und im Prokrustesbett religiös befolgter Methodiken funktionieren sollen, solange sie also nicht nach strategischen Gesichtspunkten gesteuert werden, führen sie für Auftraggeber und Teilnehmer nur zu Frustrationen. Erst wenn Beteiligungsverfahren strategisch angemessen ausgerichtet werden, können sie zu zentralen Mitteln demokratischer Regierung werden und die Mitte der Demokratie stärken.

Natürlich ist die eben erfolgte Darstellung ein einfaches, in Schwarz und Weiß gemaltes Bild. Selbstverständlich werden in der Praxis Strategie und Beteiligung bereits heute sinnvoll und erfolgreich verknüpft. Aber das geschieht gegen die typische Erwartung in Theorie und Praxis, und selten gelingt es den Verfahrensgestaltern, sich in der Sprache der politischen Strategie auszudrücken. Es gilt, gegen diese Erwartung und Sprachlosigkeit zu argumentieren und aufzuzeigen, wie und wozu die Überwindung des praktisch so unbrauchbaren, aber theoretisch und mental so hartnäckigen Antagonismus zwischen Beteiligung und Strategie, zwischen input und output des demokratischen Prozesses, gelingen kann.

Hierfür bietet sich ein pragmatistisches Modell der Demokratietheorie an. Demokratisches Handeln wird dabei als Prozess der Problemlösung verstanden. Dieses Bild überwindet den Gegensatz, der viele andere Demokratietheorien prägt: den Antagonismus zwischen Volk und Regierung, zwischen wählenden Repräsentierten und handelnden Repräsentanten. Politik ist dann nicht die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen (nach Luhmann), sondern die Bearbeitung kollektiv verbindender Probleme (Fuhrmann 2001). Dieses Reframing

stellt demokratisches Handeln als Problemlösungshandeln in den Mittelpunkt. Das hat drei Konsequenzen: Erstens, es kommt dabei auf politische Akteure, ihre kreativen Fähigkeiten und die Bedingungen problemlösenden Handelns an. Kompetenzen und Kapazitäten werden zu zentralen Fragen pragmatistischer Demokratietheorie. Zweitens, diese Fähigkeiten betreffen den Einsatz und Vollzug von Methodiken und Strategien bei der Gestaltung demokratischer Prozesse. Der neu erwachte, noch sehr einsame Diskurs über politische Strategie gehört ins Hauptlager pragmatistischer Theorie – ein Lager, das seine Proponenten bislang noch gar nicht auf der Karte haben. Und drittens: Die Perspektive der Theoriebildung verändert sich. Es geht nicht um distanzierte Anschauung und Modellbildung durch Beobachter auf dem wissenschaftlichen Olymp, sondern um beispielhaftes, stellvertretendes politisches Denken auf der Agora der Agenten und Agenden – informiert von konkreten Handlungshorizonten, aber entlastet von deren Dringlichkeit. Praktische Philosophie im pragmatistischen Modus will zuletzt nicht Wissen, sondern Können schaffen.

Der Pragmatismus selbst überwindet eine andere Differenz, die mit dem Gegensatz von wünschenswertem input und notwendigem output verwandt ist: die in unser politisches Denken so tief eingetragene, so unfruchtbare wie hinderliche Differenz zwischen Theorie und Praxis. Wie beschrieben, erfolgt diese Überwindung, indem der Pragmatismus – im Ausgang eines praktischen Problems – nach Begriffen sucht, die praktischen Mehrwert für erfolgreiches, folgenreiches Handeln beweisen. Der Gedanke wird als Teil der Tat begriffen, der richtige Gedankengang führt zum erfolgreichen Handlungsvollzug. Es ist dieser Mehrwert der praktischen Begriffe, der mit den folgenden Überlegungen zu den Begriffen der politischen Strategie (Kapitel 3), des organisierten Dialogs (4) und ihrer Zusammenhänge (5) angestrebt wird. Dabei wird deutlich, dass die Idee der politischen Strategie der Idee politischer Beteiligung keineswegs entgegengesetzt ist, sondern dass es sich um ein einfaches komplementäres Verhältnis handelt.

1.4 Die Argumentation der Studie im Überblick

In Kapitel 2 wird das Problem des Einsatzes und der Gestaltung von Beteiligungsverfahren skizziert. Die empirisch vorzufindende „Vielfalt ohne System“ (Klages) der Beteiligungsverfahren legt die Frage nahe: Wozu und wie soll Beteiligung gestaltet werden? Eine Durchsicht gängiger Demokratietheorien zeigt die vielfältigen Erwartungen auf, die sich an Beteiligungsverfahren knüpfen, und erlaubt eine erste Einsicht in Zweck und Form von Beteiligungsverfahren. Der kritische Blick auf die komplexe Demokratietheorie legt das Fundament des input-output-Dilemmas frei und würdigt, aber relativiert es zugleich. Die Darstellung der pragmatistischen Demokratietheorie, der zufolge demokratische Politik kollektive Problemlösung ist, zeigt die Bedeutung von Strategie und Beteiligungsverfahren auf. Hierauf wird die gesamte weitere Argumentation aufbauen.

In Kapitel 3 wird der im Folgenden verwendete Begriff der politischen Strategie präzisiert. Dies geschieht auf der Grundlage des von Raschke und Tils initiierten Diskurses über politische Strategie. Allerdings wird dieser deutlich abgegrenzt und erweitert, hinsichtlich der Bedeutung der Zwecksetzung für die Strategie und hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs der Methode. Beide Erweiterungen gehen auf von Clausewitz zurück. Sie entfalten ihre Relevanz im anschließenden Bezug auf die Steuerung des organisierten Dialogs, dessen Grundformen als Methoden und Mittel strategischen Handelns begriffen werden, sowie in Bezug auf eine Rekonstruktion von Strategiefähigkeit im Rahmen von demokratischer Regierungsfähigkeit. Die von Raschke und Tils vorgeschlagene Definition politischer Strategie als situationsübergreifendes, erfolgsorientiertes Konstrukt einer Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulation wird zum Konstrukt einer Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulation, während Methoden als bewährte Ziel-Mittel-Operationen beschrieben werden. Die Unterscheidung zwischen Strategie und Methode wird im (demokratisierenden) Diskurs über Kompetenz sowie über Staats- und Regierungskunst wieder aufgenommen und erlaubt

in letzter Konsequenz im Ausblick die Perspektive auf eine Food Court Democracy. – In Kapitel 4 wird das Modell des organisierten Dialogs als Grundmodell aller Beteiligungsverfahren dargestellt. Organisierte Dialoge sind demokratische Grundverhältnisse, bei denen gleiche und freie Teilnehmer miteinander reziprok, sachbezogen und ergebnisoffen in Bezug auf ein Problem interagieren. Das ermöglicht dem Verfahrensgestalter als Organisator des Dialogs Ansatzpunkte an insgesamt sechs Faktoren, den Dialog zu begleiten, zu moderieren oder anzuleiten. Beteiligungsverfahren können als Methoden verstanden, müssen im Regelfall aber als Strategie gestaltet werden.

Kapitel 5 setzt die in den vorangegangenen zwei Kapiteln entwickelten Begriffe der politischen Strategie und des organisierten Dialogs in Bezug zueinander: Der Vollzug eines organisierten Dialogs als Ziel-Mittel-Operation erfolgt durch die Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulationen der politischen Strategie. Dabei wird vorgeschlagen, die Zwecke organisierter Dialoge (Wozu?) in vier Klassen unterschiedlicher Reichweite einzuteilen. Drei Klassen handlungspraktischer Zwecke, (1) Verständigung, (2) Beratung und (3) Veränderung, werden dabei durch eine vierte Klasse von Systemzwecken der Demokratie ergänzt und kontrastiert, in der sich die auf die einzelnen Faktoren des organisierten Dialogs bezogenen Forderungen aus den Demokratietheorien wiederfinden. Anschließend werden Fragen der Gestaltung des organisierten Dialogs (Wie?) diskutiert: Wie wird der organisierte Dialog strategisch gesteuert? Welche Bedeutung hat der Zweck für die Strategiebildung in Bezug auf einen organisierten Dialog? Was bedeutet Strategiekompetenz für den Verfahrensgestalter? Warum ist die strategische Gestaltung von ergebnisoffenen Dialogen kein sozialtechnischer Zynismus?

Das abschließende Kapitel 6 adressiert die Frage, was der strategische Einsatz organisierter Dialoge im größeren Bild für demokratische Regierungsfähigkeit bedeutet. Diese wird verstanden als die Fähigkeit, durch strategisch organisierte Beteiligung selbstbestimmte und effek-

tive Problemlösungen zu gewährleisten. Was das heißt, wird über das Konzept der demokratischen Regierbarkeit rekonstruiert, demzufolge strategisch gestaltete organisierte Dialoge die Responsivität der Demokratie erhöhen und zur reflexiven Transformation der Demokratie beitragen. Das erfordert einerseits strategische und dialogische Kompetenz, andererseits Kapazitätsaufbau für demokratische Regierungsfähigkeit. Entsprechend müssen Strategie- und Dialogfähigkeit demokratisiert werden. Der Kapazitätsaufbau wird letztlich als Demokratiepoltik verstanden: als prozessgestalterische, prozedurale Politik, die demokratische Verhältnisse neu organisiert.

2 Das Problem des Einsatzes und der Gestaltung von Beteiligungsverfahren

Was sind Beteiligungsverfahren, und wozu und wie sollten sie eingesetzt werden? Beteiligungsverfahren werden im Rahmen der Politikwissenschaft in erster Linie von Demokratietheorien erfasst, rekonstruiert und bewertet. Verschiedene demokratietheoretische Schulen geben verschiedene Antworten auf die Frage, wozu und wie Beteiligungsverfahren eingesetzt werden – oder werden sollten. In den folgenden Ausführungen sollen diese Perspektiven rekonstruiert werden, um ein für die vorliegende Argumentation sachdienliches Verständnis von Beteiligungsverfahren (was?), ihren Zwecken (wozu?) und ihren Formen (wie?) zu gewinnen.

Dazu wird zunächst in die Vielfalt von Beteiligungsverfahren eingeführt. Welche empirischen Phänomene erfassen Demokratietheorien überhaupt – wenn auch bisweilen recht selektiv? Beteiligungsverfahren sind zunächst einmal soziale Konstrukte, die in hohem Maße durch kulturelle, lokale und zeitliche Umstände geprägt sind. Bestimmte Verfahren sind einerseits methodisch auskristallisiert; das heißt, es gibt spezifische Anleitungen, in welcher Reihenfolge unter welchen Fragestellungen welche Interaktionen der Teilnehmer erfolgen sollten. Andere Verfahren sind empirisch beschriebene, konkret vollzogene Beteiligungsverfahren, bei denen einzelne Methoden zur Anwendung kommen können, ohne dass die Dynamik des sozialen Interaktionsprozesses methodisch begrenzt ist. Der Blick auf diese Vielfalt macht deutlich, wie schwer die Ordnung dieser ausdifferenzierten sozialen Konstrukte fällt und warum Helmut Klages sie eine „Vielfalt ohne System“ nennt (Klages 2007: 58). Anschließend wird in wissenschaftliche Interpretationsversuche von Beteiligungsverfahren eingeführt. Demokratietheorien sind nicht der einzige politikwissenschaftliche Zugriff, den es auf Beteiligungsverfahren gibt; vielversprechende Ansätze gibt es auch im Bereich der Governance-Forschung (z. B. Walk 2007) oder

im Bereich der Politikberatung, verstanden als Gesellschaftsberatung (Martinsen 2006; Leggewie 2007). Aber Demokratietheorien sind prominente und diskursprägende Theorien, deren Zugriffe das vorherrschende Bild von Beteiligungsverfahren prägen. Ein einheitliches Bild entsteht dabei freilich nicht – aber die Zusammenfassung der Ansprüche macht deutlich, welche Erwartungen an das Wozu und das Wie politischer Beteiligung gestellt werden.

2.1 Beteiligungsverfahren: „Vielfalt ohne System“

Beteiligungsverfahren sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten in der Politik wie in der Wirtschaft immer wichtiger geworden. Anfängliche Formen formaler Mitwirkung, beispielsweise durch die Bürgeranhörung, die Mitwirkung „sachkundiger Bürger“ in den Ausschüssen der Gemeinde, Bürgerbegehren / Bürgerentscheid, Bürgerantrag / Petition, Bürgerversammlung, Einwohnerfragestunde, Anhörung, Bürgerbefragung oder Einspruchsrechte verschiedener Art (Beckmann & Keck 1999; Detjen 2000), wurden durch neue, informelle Formen von Beteiligungsverfahren ergänzt (Rowe & Frewer 2005; Pfenning & Benighaus 2008: 195–199; Geißel 2008: 29–32). Längst werden nicht mehr nur Betroffene einerseits oder engagierte mittelständische Bürger und Aktivisten andererseits eingebunden, sondern auch zufällig ausgewählte Bürger, Beobachter, Entscheidungsträger und alle Akteure, die als „Stakeholder“ einen Anteil an einem gemeinsamen Problem haben könnten. Die folgenden Darstellungen verschiedener Verfahren sind im Wesentlichen qualitativer Art und haben indikative Funktion für eine ausstehende empirische Aufarbeitung von Beteiligungsverfahren. Quantitative Erkenntnisse gibt es nur für wenige Bereiche.

Die „institutionelle Phantasie“, die hinter einer Vielfalt von Beteiligungsverfahren steckt, ist groß – Geis nennt hierfür als Beispiele die Verfahren Planungszelle, partizipative Technikfolgenabschätzung, Kooperativer Diskurs, Mehrstufiges Dialogisches Verfahren und der Einsatz

von Foren (Geis 2005: 49–59). Neun Verfahren nennt Feindt in seiner Dissertation „Regierung durch Diskussion?“ (Feindt 2001: 338–356), einem frühen Meilenstein der Einordnung von Beteiligungsverfahren. Über 60 „institutionelle Innovationen und Verfahren“ beschreibt eine Studie zu institutionellen Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit für die Enquete-Kommission zum Schutz des Menschen und der Umwelt des Bundestags (Minsch et al. 1998). Innovative Formen von Beteiligungsverfahren listet auch die Enquete-Kommission Bürgerschaftliches Engagement auf: „Runde Tische, Planungszellen/Bürgergutachten, Bürgerforen und Zukunftswerkstätten“ (Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002: 8). Warum gerade diese Verfahren jeweils genannt werden, ist systematisch nicht ersichtlich – und indikativ für eine fehlende Systematik.

Viele Sammlungen von Beteiligungsverfahren begnügen sich mit der alphabetischen Ordnung. Dazu gehört beispielsweise ein aufschlussreiches, von Ley & Weitz bei der Stiftung Mitarbeit herausgegebenes Kompendium von Praktikern und Wissenschaftlern: Appreciative Inquiry, Aktivierende Befragung, Anwaltsplanung, Arbeitsbuchmethode, Bürgerausstellung, Bürgerforen, Bürgerpanel, Community Organizing, Demokratiewerkstatt, Diskurs, die Walt-Disney-Methode, eDemocracy, Gemeinwesen-Werkstatt, Gemeinwesenarbeit und Stadtteilarbeit, Kompetenzwerkstatt, Konsensuskonferenz, Mediation, Moderationsmethode, Open Space, Perspektivenwerkstatt, Planning for real, Planspiel und Handlungsspiel, Planungswerkstatt, Planungszelle, Participatory Rapid Appraisal, Real Time Strategic Change, Runder Tisch, Stadtteilforen, Szenariotechnik, Zukunftskonferenz und Zukunftswerkstatt (Ley & Weitz 2003). Weitere Listen gibt es im Internet, wie beispielsweise die über England hinaus beliebte Website People and Participation (www.peopleandparticipation.net), die über 40 Methoden aufführt, oder die Website der Internationalen Universität Wageningen (www.wi.wur.nl), die im Rahmen ihres „Participatory Planning Monitoring &

Evaluation-Projekts“ zahlreiche tools and methods mit Gruppenbezug auflistet. Über 300 partizipative Methodiken sind in der Datenbank der International Association of Facilitators (www.iaf-world.org) verzeichnet, die als „Applikationen“, „Methoden und Modelle“ und „Interventionen“ unterschieden werden (www.iaf-methods.org).

Alle genannten Verfahren, Methodiken und Techniken sind über mehr oder weniger ausführlich festgelegte Beschreibungen in ihrem Vorgehen definiert. Viele dieser Verfahren haben den Charakter einer Veranstaltung, die mehrere Stunden, meist aber mehrere Tage lang ist. Andere hier genannte Verfahren sind einfache Moderations- und Visualisierungstechniken, wieder andere Verfahren haben eine Dauer von mehreren Monaten, bisweilen sogar Jahren. Zu den Prozessen von langer Dauer zählen Agenda-21-Prozesse, die in ihrer frühen Form hauptsächlich als Lokale Agenda 21 bekannt wurden und mittlerweile die Form partizipativer Nachhaltigkeitsstrategien von Landesregierungen, etwa in Hessen oder Baden-Württemberg, haben. Andere Beispiele für länger andauernde Prozesse sind der sozialökologische Ausbau des Freiburger Stadtteils Vauban ab 1996, die kooperative Stadtplanung in Gelsenkirchen-Buer, wo zwischen 2000 und 2004 eine Serie von elf Werkstatt-Gesprächen die Entwicklung und Umsetzung des „Zentrums Buer“ begleitete (Jakubowski 2005: 21 ff.), das „Basler Regio-Forum“ von 1986–1989, welches in die Basler Dialoge mündete (Kleger, Fiedler & Kuhle 1996: 17), oder das 1991 gegründete „Stadtforum Berlin“, ein vom damaligen Berliner Stadtentwicklungssenator Hassemer als Experiment kooperativer, offener und diskursiver Stadtplanung gegründetes Projekt (vgl. ebenda).

Bereits im zwölften Jahr und in der dritten Phase befindet sich das politische Vermittlungsverfahren zur Planung und zum Ausbau des Frankfurter Flughafens. 1998 von einem Runden Tisch bei Ministerpräsident Hans Eichel als Frankfurter Flughafen-Mediation begründet, mündete es im Jahr 2000 in das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF), welches seinerseits im Jahr 2008 in das Forum Flughafen

und Region übergang (Meister und Gohl 2004; 2006; Geis 2005; Bölscher 2006, Wörner 2010 – vergleiche auch die Darstellung im Anhang). Wie bei anderen, länger andauernden Verfahren auch finden in solchen Verfahren unterschiedliche einzelne Veranstaltungsformate und Moderationstechniken Verwendung, weshalb man auch von „hybriden Verfahren“ spricht. Das RDF beispielsweise, angelegt als Vermittlungsverfahren mit beratender Funktion gegenüber Politik, Öffentlichkeit und Luftverkehrswirtschaft, setzte zwischen 2000 und 2008 neben der Gremienarbeit im Plenum des Forums, in Projektteams, Kleingruppen, Begleitkreisen, Expertengruppen, Arbeitsgruppen des Vorsitzenden und Task Forces eine Vielzahl an Beteiligungsformaten ein: Konsultationstreffen, Exkursionen, einen Szenarioprozess, Expertenhearings, Expertengespräche, Joint Fact Finding mit qualitätsgesicherten Gutachten, Fokusgruppen, Podiumsdiskussionen, Dialogstunden, eine Fishbowl-Diskussion, Fluglärm-Messen, Mediationsspiele und eine Zukunftswerkstatt (Wörner 2010).

Teilweise führen diese langfristigen Beteiligungsprozesse zur Institutionalisierung: Das dem RDF nachfolgende Forum Flughafen und Region (FFR) beispielsweise ist ein Arrangement aus faktisch vier verschiedenen Gremien (Koordinierungsrat, Präsidium des Koordinierungsrats, Konvent, Expertengruppe Aktiver Schallschutz) und einer Institution (Umwelthaus), das, vorbehaltlich der fortgesetzten Finanzierung durch Flughafen und Land, auf unbegrenzte Dauer eingesetzt wurde. Auch das Verfahren des „Bürgerhaushalts“ ist eine institutionelle Innovation (vgl. Herzberg 2001). Nicht übersehen werden sollte auch, dass sich im Rahmen von Beteiligungsprozessen häufig eigene Initiativen, Vereine, Trägergesellschaften, Genossenschaften oder andere Organisationen bilden. Beteiligung, die zunächst temporär begrenzt war, wird so zur kontinuierlichen Beteiligungspraxis verstetigt.

Zunehmende Bedeutung haben auch Beteiligungsprozesse auf internationaler Ebene. Für Europa zeichnen dies Kohler-Koch und Finke in drei Wellen nach (2007): Zu Zeiten der wirtschaftlichen Integration

der Europäischen Gemeinschaften (EG) standen intensiviertere Beziehungen europäischer Institutionen zu Wirtschaftsverbänden, Bauernverbänden und Gewerkschaften im Vordergrund. Ab Mitte der 1980er Jahre begann mit dem „Val Duchesse Meeting with Social Partners“ der Delors-Kommission der European Social Dialogue, der später in das European Social Policy Forum mündete (vgl. ebenda: 209 ff.). Seit der Publikation des „White Paper on European Governance“ im Jahr 2001 befindet sich Europa demnach in der dritten Phase der wachsenden Beteiligung: „„Civil society involvement“ ranks high in the document as does the pledge to openness, transparency, and inclusiveness ([European] Commission, 2001). (...) The Commission has extended the scope and variety of instruments to give a wide range of European, national, and societal groups as well as individuals an opportunity to make their voices heard in the EU policy process“ (ebenda). Letztlich führt dies alles, so konstatieren Kohler und Finke, zur Ausweitung der Einbindung der Zivilgesellschaft, zu mehr formalisierten Verfahren und zur zunehmenden Bedeutung der transnationalen gegenüber der nationalen Ebene (vgl. ebenda: 212). Zu den vielen neuen Verfahren gehören, so O'Mahony und Coffey, unter anderem „standing stakeholder dialogues, online forums, and public hearings to name but a few“ (O'Mahony & Coffey 2007: 240).

2.2 Wozu wie Beteiligung? Antworten der Demokratietheorie

Wozu werden Beteiligungsverfahren eingesetzt, und wie werden sie gestaltet? In anderen Worten: Wann und wo soll wer mit wem über was und womit interagieren, um einen bestimmten Zweck zu erreichen? Die Fragen nach dem strategischen Zweck (Wozu?) und der prinzipiengeleiteten Formgebung von Beteiligungsverfahren (Wie: wann, wo, wer, mit wem, über was, womit?) wird von Demokratietheorien vielfach und unterschiedlich beantwortet. Der Diskurs über politische Strategie kann genau an diesen Fragen ansetzen und das demokratietheoretische Verständnis des Designs von Beteiligungsverfahren erhöhen. Umgekehrt geben Demokratietheorien den Strategiedenkern wich-

tige und praktische Orientierung, was demokratischer Fairness und Legitimität entspricht und was als undemokratisch gilt – ein zentrales Interesse der Strategieanalyse als Bereich der Politikwissenschaft, wie die Beiträge von Schmidt, Saretzki und Merkel zu den „Konturen eines neuen Forschungsfeldes“ der politischen Strategie zeigen (in: Raschke & Tils 2010).

Demokratietheorien sind die Quelle der vielen und manchmal überladenen, häufig grundsätzlichen Ansprüche, die an politische Beteiligung gestellt werden. „Demokratietheorie hat mit Partizipation als hervorstechendem Merkmal von Demokratie zu beginnen“, so Hager (2005: 16) unter Bezug auf ein Zitat von Keim: „The simplest definition of democracy, rule by the people, implies participation. To rule carries the unstated uncondition: to take part; yet the role of participation in democracy has never been agreed upon“ (Keim 1975: 1, zitiert nach Hager 2005: 16). Van Deth konkretisiert: „Die Debatten über politische Partizipation betreffen das Ausmaß der Beteiligung – nicht die Notwendigkeit von Partizipation für die Lebensfähigkeit einer Demokratie. Wer Demokratie sagt, meint Partizipation“ (van Deth 2009: 141). Die Grundfrage aller Demokratietheorien lautet, wer wann und wo an welchen Meinungsbildungsprozessen, Entscheidungen oder Umsetzungen teilhat oder teilnehmen sollte. Eine bestimmte Vorstellung von Demokratie als Leitidee bedingt eine entsprechende Vorstellung davon, wozu und wie Beteiligung erfolgen sollte. Die Aussagen der Demokratietheorien beziehen sich dabei in der Regel auf die Makroebene eines (oft nationalstaatlich verfassten) demokratischen Systems: Demokratie wird als Praxis eines bestimmten Arrangements eines institutionell-prozeduralen Regelsystems beschrieben. Einige Demokratietheorien interessieren sich darüber hinaus für konkrete Verfahren der Beteiligung. Das Licht der jeweiligen Leitidee der Demokratie leuchtet dann jenes Segment der empirisch vielfältigen Beteiligungsverfahren aus, die es am besten zu illuminieren vermag.

Demokratie ist in diesem Sinne ein umkämpfter Begriff (Hager 2005: 16 unter Verweis auf Buchstein & Jörke 2003) – und per Erweiterung gilt das auch für Beteiligung und Beteiligungsverfahren. Lakoff definiert solche contested concepts unter Berufung auf einen Essay von W. B. Gallie (1956), „Essentially Contested Concepts“, in dem er vier Eigenschaften eines contested concepts nennt: „First, a contested concept has an uncontested core. (...) Second, the concept must be evaluative, that is, it must be used to make value judgements. Third, it must have a complex structure – it must be complicated enough to allow for variations. And fourth, it has to have parts that are subject to variation; these are often underspecified, vague enough to allow details to be elaborated in more than one way“ (Lakoff 2006: 23 f.).

Für die Demokratie und Beteiligung heißt das: (1) Partizipation gehört zum unumstrittenen Kern von Demokratie. (2) Demokratie ist ein normativer Begriff, mit dem Bewertungen vorgenommen werden. Die ausgedeuteten Leitwerte einer spezifischen Vorstellung von Demokratie sind dabei Antworten auf die Frage nach dem Wozu und Wie der Demokratie. (3) Das Konzept der Demokratie ist hinreichend komplex, um Variationen zuzulassen. (4) Es gibt Anteile, die jeweils spezifiziert und variiert werden können. Diese Anteile betreffen beispielsweise Verfahren der direkten Demokratie, aber eben auch Verfahren der Bürger-, Betroffenen-, Beobachter-, Experten- und generell der Stakeholder-Beteiligung, wie sie oben beschrieben worden sind.

Mit der Darstellung von Demokratie als contested concept sind bereits die Annahmen genannt, die in die sogenannte „Komplexe Demokratietheorie“ eingegangen sind; das ist jener demokratiethoretische Ansatz, der die Begriffe und Erwartungen im wissenschaftlichen Demokratie-Diskurs in Deutschland am stärksten geprägt hat. Die komplexe Demokratietheorie (nach Scharpf) verspricht die Überwindung des historisch gegebenen Gegensatzes zwischen normativem Anspruch und empirischer Machbarkeit und unterscheidet hierzu klassisch, um nicht zu sagen kanonisch, zwischen input und output des demokratischen

Prozesses. Damit begründet sie das als Gegensatz konstruierte Interesse an demokratischer Inklusion einerseits und an Regierungsfähigkeit andererseits. Dieses Interesse drückt sich auch in den Programmen der Bertelsmann Stiftung komplementär aus. Die komplexe Demokratietheorie hat eine dominante Stellung im deutschen Diskurs – allerdings ist sie nicht in der Lage, die Frage nach der Strategie und Steuerung von Beteiligungsverfahren zu beantworten. Ihren selbst postulierten Gegensatz zwischen Beteiligung auf der einen und Umsetzung auf der anderen Seite vermag sie nicht zu überwinden.

Die folgende Darstellung verschiedener Schulen der Demokratietheorie dient dem Zweck einer ersten begrifflichen Ordnung der unsystematischen Vielfalt von Beteiligungsverfahren. Dabei werden mehrere Ziele verfolgt: Erstens werden die Vielfalt theoretisch fundierter Ansprüche an die Leitidee der Demokratie sowie die damit einhergehenden, bereits bestehenden (positiven) Vorurteile gegenüber Beteiligungsverfahren dokumentiert. Exemplarisch werden dabei auch der funktionale Mehrwert (pluralistische Demokratietheorie), der normative Gehalt (partizipative Demokratietheorie) sowie die interpretatorische Prägungskraft (deliberative Demokratietheorie) von Demokratietheorien deutlich.

Zweitens demonstriert diese Darstellung erste strategische Zwecke und Formen von Beteiligungsverfahren, an die in der weiteren Diskussion organisierter Dialoge als Strategie anzuschließen ist. – Drittens relativieren die verschiedenen Schulen den so dominant wahrgenommenen input-output-Gegensatz der komplexen Demokratietheorie. – Viertens bereiten sie den Boden für die Einführung der hierzulande weithin unbekannten pragmatistischen Demokratietheorie. Diese Schule schließt an die vorgestellten anderen Schulen der Demokratietheorie an und hat den Vorteil, eine auf demokratisches Handeln ausgerichtete Theorie zu sein. Alle anderen Theorien sind eher Theorien des demokratischen Systems. Die Fragen nach dem strategischen Einsatz und der strategischen Ausgestaltung von Beteiligungs-

verfahren sind aber handlungspraktische Fragen. Die pragmatistische Demokratietheorie erhellt die Phänomene politischer Strategie in einer Demokratie, vermag die Frontstellungen der komplexen Demokratietheorie zu überwinden und fundiert die hier verfolgte Argumentation.

2.2.1 Pluralismus-Theorie, partizipative und deliberative Demokratie-Theorien

Drei prägende Schulen der Demokratietheorie sind die (1) Pluralismus-Theorie, die (2) partizipative und die (3) deliberative Demokratietheorie. Die dominante Schule der Demokratietheorie nach dem zweiten Weltkrieg war zunächst die (1) Pluralismus-Theorie. Sie versteht Demokratie als Wettbewerb zwischen Interessengruppen um Einfluss und Anteil am gemeinsamen Kuchen, wobei strategisches Verhalten auch zu Kooperation und Konflikt führt (de Souza Briggs 2008: 28; vgl. auch Barber 1994: 135 und Schmidt 2000: 227). Ausgangspunkt ist die Annahme, dass sich die (faktisch vorhandene und normativ auch wünschenswerte) gesellschaftliche Pluralität in einem pluralen Interessengruppensystem auf der Ebene der Entscheidungsfindung widerspiegelt (Hager 2005: 8 f.). Dabei können der Pluralismus-Theorie zufolge grundsätzlich alle Interessen artikuliert und organisiert werden (Schmidt 2000: 227).

Die Analysen der Pluralismus-Theoretiker zeigten, dass es aber letztlich nur die Eliten der Interessengruppen sind, die politisch partizipieren. In einer Art Flucht nach vorne wurde der Beitrag der Interessengruppen als effektiv gerechtfertigt und das Partizipationspostulat zurückgenommen (Hager 2005: 25), zumindest in Bezug auf den einzelnen Bürger (Schmidt 2000: 236). Der Fokus liegt auf dem Regierungsprozess einer Demokratie im engeren Sinne: Wie kommen Entscheidungen zustande? Klassisch hierfür ist Trumans „The Governmental Process“ (1957). Fragen nach der Beteiligung im Vorfeld spielen zunächst nur dann eine Rolle, wenn sie Agenda-Setzungen und Personalauswahl betreffen. In dieser Tradition des Interesses

am Regierungsprozess steht aber auch ein neu erwachtes Interesse an Konfliktlösungsmechanismen durch institutionelle und prozedurale Investitionen in Mediations- und Konsensbildungsverfahren (de Souza Briggs 2008: 29). Das erweitert den Blick: Strukturierte Verfahren sollen kollektives Lernen, konstruktive Interessensverhandlung und sogar die Suche nach gemeinsamen Gewinnen jenseits des bestehenden Kuchens leisten – beispielhaft hierfür ist der Ansatz des Bostoner Consensus Building Institute (Susskind, McKernan & Thomas-Larmer 1999).

Dieser Fokus auf den Status quo, die Eliten und ein blindes Auge für die Machtungleichgewichte zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen wurden der Pluralismus-Theorie jedoch auch zum Vorwurf gemacht (Schmidt 2000: 236 f., Hager 2005: 9). Hier setzt die assoziative Demokratietheorie mit ihren Vorschlägen an. Obgleich mit anderer Vorgeschichte (Hirst 1994: 15–21), geht auch sie von der Annahme pluraler Interessengruppen aus, möchte jedoch die Potentiale gesellschaftlicher Demokratisierung durch subsidiäre Dezentralisierung, Konsultation, Kooperation und Assoziations-interne Demokratisierung realisieren (ebenda: 34–40).

Die Schule der (2) partizipativen oder partizipatorischen Demokratietheorie (Schmidt 2000: 251–268) entstand in Reibung an den augenscheinlich von Eliten dominierten repräsentativen Demokratien. In den USA ist die Entstehung der Idee von „Participatory Democracy“, von Carol Pateman in ihrem Schule machenden Buch „Participation and Democratic Theory“ programmatisch zusammengefasst (1970), untrennbar mit den sozialen Bewegungen der 60er und 70er Jahre des 20. Jahrhunderts verbunden (Herzberg 2001: 8–11). Sie ist eine stark normative Theorie, in den Augen ihrer Kritiker unrealistisch und idealistisch bis illusorisch (Schmidt 2000: 261). In ihrem Ausgang steht die Vorstellung klassischer politischer Philosophie, eine politische (demokratische) Ordnung müsse zum Guten im Menschen als Bürger (als citoyen, nicht als bourgeois) korrespondieren und zu einer solidarische-

ren, intelligenteren Politik führen. Dementsprechend ist sie einerseits an der Reorganisation von politischen Institutionen und Prozessen, andererseits am Menschen als Bürger interessiert – und weniger an der Ergebnisproduktion demokratischer Politik.

Eine demokratische Gesellschaft wurde dabei als Sphäre der Selbstbestimmung des Menschen als Bürger, ja: der Menschheit aufgefasst. So schrieb Habermas: „Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein“ (Habermas 1961: 15). Barber definiert: „Starke Demokratie als Bürgerbeteiligung löst Uneinigkeit bei Fehlen eines unabhängigen Grundes durch den partizipatorischen Prozess fortwährender, direkter Selbstgesetzgebung sowie die Schaffung einer politischen Gemeinschaft, die abhängige, private Individuen in freie Bürger und partikularistische wie private Interessen in öffentliche Güter zu transformieren vermag“ (Barber 1994: 147).

Eine unter dem Gesichtspunkt der Partizipation maximierte Demokratie erfordert eine umfassende gesellschaftliche Demokratisierung, eine „Entgrenzung der Partizipation“ (Holtkamp, Bogumil & Kißler 2006: 71), um Demokratie als Lebensform zu verwirklichen. Diese Vorstellung schließt an republikanische Traditionen an (vgl. Buchstein & Schmalz-Bruns 1994: 304–308) und lebt auch im Bild einer dem Staat kritisch und kontrollierend gegenüberstehenden Zivilgesellschaft fort. Sie ist ein Programm der Machteinschränkung der repräsentativen Demokratie und wird zunehmend auch als Bollwerk gegen die wirtschaftlichen und politischen Fliehkräfte der Globalisierung verstanden (vgl. Dahl 1994; Archibugi & Held 1995). Dafür wurden verschiedene Agenden der sozialen Teilhabe und politischen Teilnahme formuliert. Sie reichten im Bereich der Politik von Vorstellungen eines radikalen Rätemodells bis zu bescheideneren Ergänzungen des repräsentativen Systems durch erweiterte Beteiligung, umfassten aber auch Wirtschaft und Gesellschaft, so unter anderem Betriebe, Schulen und Kindergärten

(Herzberg 2001: 10 f.). Dementsprechend entstanden demokratische Konzepte in der Pädagogik, für die Arbeitsteilung und Mitbestimmung in Betrieben sowie zur Ausgestaltung einer „Wirtschaftsdemokratie“ (Holtkamp, Bogumil & Kißler 2006: 70 f.). Über die Strategien der Demokratisierung und das Ausmaß der damit verbundenen Politisierung besteht Uneinigkeit (Schmidt 2000: 255). Einigkeit besteht aber im Anspruch, eine Vielfalt innovativer demokratischer Prozeduren zu schaffen, wofür Schmidt an den Begriff der „prozeduralistischen Demokratietheorie“ von Habermas erinnert (Schmidt 2000: 259 ff.).

Die (3) deliberative Demokratietheorie, wie sie seit den 80er Jahren in amerikanischen und deutschen Demokratiediskursen entwickelt wurde, schließt an das allgemeine Programm der partizipativen Demokratietheorie an und konkretisiert sie in der Vorstellung einer „Regierung durch Diskussion“ (Feindt 2001). Dabei entstanden nicht nur Vorstellungen zum umfassenden deliberativ-demokratischen System, sondern auch konsistente Maßstäbe für konkrete diskursive Verfahren (vgl. Saretzki 2010: 126–132). Deliberative Demokratietheoretiker haben sich also nicht allein mit dem makrosystemischen Wozu und Wie, sondern auch mit dem Wozu und Wie der Mikroebene beschäftigt. Das hat eine Reihe reflektierender Beteiligungspraktiker angezogen, die ihr eigenes Wirken durch die deliberative Brille rekonstruiert haben – beispielsweise im Deliberative Democracy Consortium (DDC), einem internationalen, aber anglo-amerikanisch geprägten Forschungsverbund.

Einig sind sich deliberative Ansätze, dass die Quelle demokratischer Legitimität der Prozess der Deliberation ist (vgl. Strecker & Schaal 2001: 120). Regierung durch Diskussion heißt, dass Rechtsetzung erfolgt, indem der politische Prozess vor der Rechtsetzung nicht nur Präferenzen aggregiert und abrechnet, sondern indem der Meinungsbildungsprozess Verständigung und rationale Argumentation fördert. Er vollzieht sich in komplex verflochtenen Diskursarenen, die für alle möglichen Sorten von Gründen empfänglich sind. Zentrale Kriterien

des deliberativ-demokratischen Systems sind die Inklusion aller Bürgerinnen und Bürger in den Meinungs- und Willensbildungsprozess, die dafür notwendig vorzuhaltenden Beteiligungsmöglichkeiten und die Chance eines aufgeklärten Verständnisses der Themen (vgl. Gastil 2008: 5–8). Zivilgesellschaftliche Institutionen, reale, mediale und digitale Öffentlichkeiten, Parlamente, Verwaltungen und Justiz halten dafür vielfältige Foren und Formen demokratischer Kommunikation und Deliberation bereit (vgl. ebenda: 284).

Nicht jede Form von politischer Kommunikation ist im konkreten Sinne Deliberation, wie sie von Deliberations-Denkern gefordert wird. „When people deliberate, they carefully examine a problem and arrive at a well-reasoned solution after a period of inclusive, respectful consideration of diverse points of view“ (ebenda: 8). Renn (2008) beschreibt als den Zweck eines Beteiligungsverfahrens im deliberativen Ansatz, Wahrheitskriterien zu debattieren und normative Validierungen im Hinblick auf die Wahrhaftigkeit vorzunehmen. Die Rationalität der Deliberation erfordere dann, alle relevanten Argumente einzubeziehen und Konsens durch Argumentation zu erzielen – als Beispiele hierfür nennt er Citizen Forums oder Deliberative Juries. Dahinter steckt ein prozeduraler Vernunftbegriff, wie ihn Jürgen Habermas in seiner Diskursethik maßgeblich formuliert hat (vgl. Keller 1997: 318). Habermas definiert den Diskurs als „die durch Argumentation gekennzeichnete Form der Kommunikation (...), in der problematisch gewordene Geltungsansprüche zum Thema gemacht und auf ihre Berechtigung hin untersucht werden. Um Diskurse zu führen, müssen wir in gewisser Weise aus Handlungs- und Erfahrungszusammenhängen heraustreten; hier tauschen wir keine Informationen aus, sondern Argumente, die der Begründung (oder Abweisung) problematisierter Geltungsansprüche dienen“ (Habermas 1984: 130 f.).

Die Habermas'sche Diskursethik postuliert ausdrücklich die Gebote des Respektes, der Fairness, der Reziprozität, der intersubjektiven Verständlichkeit und der Überprüfbarkeit und fordert den Verzicht von

strategisch-instrumenteller Kommunikation seitens der Teilnehmer. Damit formatiert Habermas eine „ideale Sprechsituation“, also Kommunikationsbedingungen, unter denen über Geltungsansprüche allein kraft des „besseren Arguments“ vernünftig zu befinden ist. Damit werden „die Verständigungsverhältnisse (...) zum einzigen und unverzichtbaren Garanten von Humanität“ (Nennen 2000: XII). „Diskurs ist zum Ideal, Diskursivität zu einem Qualitätskriterium geworden, um die Dignität und das Legitimationsvermögen von Prozessen der politischen Willensbildung zu überprüfen. (...) Der Anspruch auf Diskursivität wird somit zum theorieförmigen Modellfall einer gelingenden Praxis“ (ebenda: X).

Partizipative und deliberative Demokratietheorien verbindet mit der pragmatischen Demokratietheorie die Vorstellung, dass in Beteiligungsverfahren eine neue Form von Wissen entsteht (Barber 1994: 154–168): „Starke Demokratie stellt Politik als Erkenntnistheorie ins Zentrum ihrer Praxis“ (ebenda: 158), das durch Beteiligung entstehende politische Wissen könne „autonom, unabhängig“, „angewandt, praktisch“, „provisorisch, flexibel“, „schöpferisch, gewollt“ und „auf Konsens ausgerichtet, gemeinschaftlich“ sein (ebenda: 160).

2.2.2 Komplexe Demokratietheorie: Demokratie als komplexes Arrangement der Herrschaft durch das Volk für das Volk

Die komplexe Demokratietheorie entstand in Deutschland Anfang der 70er Jahre mit Arbeiten von Frieder Naschold (1968; 1969; 1971) und, stärker Schule machend, Fritz Scharpf (1970; 1975; 1985; 1988). Sie ist ein bewusster Versuch, eine sozialwissenschaftlich anspruchsvolle, empirisch und normativ gleichermaßen anschlussfähige Theorie zu konstruieren: „Demokratietheorie – Zwischen Utopie und Anpassung“, wie Scharpf programmatisch formulierte (1970). Sie verstand sich als Revision der amerikanischen Pluralismus-Theorie (vgl. Hager 2005: 8, 24 f.), vorgenommen in Reaktion auf die Forderungen der partizipativen Demokratietheorie, welche in populärer, mitunter sozialistisch ge-

färbter Form nach Deutschland schwappte (vgl. Herzberg 2001: 9 f., Hager 2005: 25).

Konstruiert werden sollte eine Theorie, die normative Zielwerte einer Demokratie mit empirisch existierenden Institutionen und Prozessen sensibel vermittelt. Schmidt formuliert ihre zentrale Frage wie folgt: „Wie kann möglichst effektiv und zugleich demokratisch regiert werden, so dass ein Höchstmaß an kollektiver Wohlfahrt erreicht und die Entstehung totalitärer Herrschaft verhindert wird?“ (Schmidt 2003: 169, zitiert nach Holtkamp, Bogumil & Kißler 2006: 82). Das zentrale Problem, das die komplexe Demokratietheorie zu adressieren versucht, steckt in der Beobachtung, dass weitergehende Partizipationsforderungen im Gegensatz zur Leistungsfähigkeit des politischen Systems zu stehen scheinen (Hager 2005: 9). Ihr Leitgedanke ist es, diesen offenbaren Gegensatz im Begriff der Komplexität auszudrücken und eine Theorie zu schaffen, die umfassend komplexitätsfähig ist, also mit einer Vielzahl von miteinander kombinierbaren Variablen praktisch und theoretisch, normativ und empirisch umzugehen weiß. Die Theorie wurde gleichsam als Simulationsapparat angelegt, in dem normative Zielwerte und empirische Daten unter Berücksichtigung vieler Variablen miteinander verrechnet werden können.

Die Komplexität der komplexen Demokratietheorie ergibt sich also nicht alleine aus der Beschaffenheit des behandelten Gegenstandes – den Zusammenhängen einer Demokratie. Sie ergibt sich auch aus der skrupulösen architektonischen Anlage moderner sozialwissenschaftlicher Theorien, die den Anspruch haben, erstens die notwendige Reflexion eines normativ durchtränkten Zusammenhangs mit einer prinzipiell funktionalistischen wissenschaftlichen Vorgehensweise zu vereinen und zweitens das theoretische Bezugssystem und die empirischen Beobachtungen in ein wechselseitig informiertes Verhältnis zu setzen. Norm und Funktion, Theorie und Empirie – und im Ansatz Scharpfs: input und output demokratischen Regierens – systematisch zu vereinen, ist eine methodologische Herausforderung,

die zu komplexen Arrangements in der Theoriearchitektur führt, noch bevor der erste Wähler bei der Stimmabgabe beobachtet wird (vgl. Schmidt 2000: 299). Hier ist die komplexe Demokratietheorie von den Erkenntnissen und Selbstreflexionen sozialwissenschaftlicher Theoriebildung geprägt, wie sie nicht zuletzt durch die aufkommende Systemtheorie und durch kybernetische Modelle thematisiert wurden (für eine ausführliche Diskussion Hager 2005: 19–24 zu Optionen sozialwissenschaftlicher Theoriebildung).

Die komplexe Demokratietheorie ist zunächst, in Abgrenzung zum normativen Impetus der Pluralismus-Theorie (affirmierend) und der partizipativen Demokratietheorie (emanzipatorisch), um saubere Analyse bemüht. Scharpf fokussierte seine Analyse einerseits auf die Eingabeseite des Prozesses, den input, und andererseits auf die Produktionsseite, den output. Die Analyse der Willensbildung und Entscheidungsfindung auf der einen Seite und der Regierung und der politischen Steuerung auf der anderen Seite sollte gleichgewichtig die empirischen Variablen herausarbeiten und sie dann mit normativen demokratischen Zielwerten auf beiden Seiten verschneiden (vgl. Schmidt 2000: 294 f.). Dabei sollten Hinweise auf real existierende Demokratisierungspotentiale gewonnen werden, die für Scharpf auf ein „dosiertes Mehr an politischer Beteiligung“ und „intelligentere politisch-administrative Steuerung“ hinausliefen. Die Unterscheidung einer input- und output-Seite entstammt Überlegungen Scharpfs zum Komplexitätsaufbau seiner Theorie. Scharpf ging davon aus, dass es eine Vielzahl von prinzipiell irreduziblen demokratischen Zielwerten verschiedener demokratischer Akteure gebe, die nicht durch eine theoretische Vorentscheidung durch ihn als Autor reduziert werden dürfe. „Die Scharpf'sche Innovation liegt nun in der axiomatischen Verdichtung dieser Pluralität zu zwei gegensätzlichen Zielgrößen, ‚input‘ und ‚output‘. Das mittlerweile zum demokratietheoretischen Standardrepertoire (vgl. Dahl 1994, Schmidt 1997) gehörende ‚Legitimitäts-Effektivitätsdilemma‘ wird hier erzeugt“ (Hager 2005: 25 f.). Der normative

Anspruch ausgeweiteter Beteiligung wird dabei durch output-Orientierung und empirische Orientierung zweifach diszipliniert (vgl. Schmidt 2000: 296). Zudem werden die vielfältigen normativen Ziele zu zwei wesentlichen Zielwerten als Leistungsversprechen moderner Demokratietheorien aggregiert: Legitimität durch Beteiligung (input) als Herrschaft durch das Volk und Legitimität durch effektive, sachangemessene Lösungen als Herrschaft für das Volk (output).

Komplexe Demokratietheorie besteht für Scharpf im Folgenden darin, die Bedingungen für die bestmögliche Implementierung dieser beiden potentiell konfligierenden, im besten Fall aber komplementären und einander verstärkenden Zielwerte zu identifizieren und zu beschreiben. Die Akzeptanz eines demokratischen Systems hängt in dieser Sicht von den Erfolgen auf beiden Seiten ab. Während sich input und output auf der Ebene der Legitimität verstärken, stehen ihre operativen Erfolgskriterien im Gegensatz zueinander. „Bezugspunkt und Kriterium der Legitimation“ sind auf der input-Seite „authentische Expression und unverfälschte Implementation des ‚Volkswillens‘“, auf der output-Seite aber „die gemeinsamen Probleme und Interessen der real existierenden Mitglieder des Gemeinwesens“ (Scharpf 1997: o. S.). Um hierfür erfolgreiche Lösungen zu finden, bedarf es einer Reihe von institutionellen Mechanismen, die den durch Vertreter auszudrückenden „Volkswillen“ vielfach sachlich, rechtlich und strategisch im Sinne einer Orientierung an der Figur des Gemeinwohls disziplinieren (ebenda: o. S.).

Scharpf setzt seinen Schwerpunkt in der weiteren Theorieentwicklung tendenziell gegen die Partizipation auf der input-Seite: „Insgesamt gewinnt man bei der Durchsicht der Scharpfschen Vorschläge jedoch den Eindruck, dass das Partizipationspostulat aus dem engeren Bereich der politischen Entscheidungsfindung evakuiert wird. (...) Wie die weitere Ausarbeitung der Theorie zeigt, liegt die Betonung der ‚planenden Demokratie‘ eindeutig auf dem Gelingen der Planung trotz und nicht durch Partizipation“ (Hager 2005: 28 f.). Scharpf wird im Zuge des Aus-

baus einer „erweiterten komplexen Demokratiethorie“, verstärkt in den 90er Jahren, zum Steuerungstheoretiker. Seine Befunde betreffen die sinkende Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates. Daran schließt die Governance-Debatte an, die häufig deskriptiv und selten interessiert an demokratischen Zielwerten bleibt (Walk 2007: 34).

2.2.3 Pragmatistische Demokratiethorie: Politik als Problemlösung

Für die pragmatistische Tradition politischer Theorie hat der amerikanische Philosoph John Dewey die deutlichsten Ausarbeitungen zur Demokratie gemacht. Hintergrund sind ausführliche Überlegungen zu Wissens- und Wissenschaftstheorien, der Pädagogik und zu experimentellem Handeln, die einander komplementierten. Dabei versteht Dewey „Politik als kooperatives Problemlösungshandeln“ (Jörke 2003: 233 ff.) oder, wie de Souza Briggs (2008) sie empirisch rekonstruiert: „Democracy as Problem Solving“. Dewey geht davon aus, dass Demokratie eine gemeinschaftliche Praxis kooperativen und experimentellen Problemlösungshandelns ist, bei dem intelligente Lösungen für eine interdependente Welt entstehen. Das ist eine Vorstellung, die in Zeiten von Globalisierung, Governance und nachhaltiger Entwicklung neue Relevanz gewinnt. Zur zentralen Frage wird dabei, wie kollektive Problembearbeitungsprozesse gestaltet werden sollen, oder, in anderen Worten: wie Demokratie organisiert sein sollte. Diese Frage geht zurück auf Alexis de Tocqueville, der von Pragmatisten hierzu gerne zitiert wird: „In democratic countries, knowledge of how to combine is the mother of all other forms of knowledge; on its progress depends that of all the others“ (de Tocqueville, Mayer & Lawrence 1995: 517; vgl. de Souza Briggs 2008: 8).

Die Vorstellung von Politik als Prozess kollektiver Problemlösung ist eingebettet in Deweys Kritik an der Great Society, der gesellschaftlichen Wirklichkeit der Massendemokratie USA in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts (vgl. Jörke 2003: 203). Sie liest sich wie eine

Kritik der bundesrepublikanischen Demokratie im globalisierten ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts: Je stärker die Interdependenzen wirtschaftlicher Entwicklung zunehmen, desto mehr entrückt der Ort relevanter politischer Entscheidungen und demokratischer Gestaltung, weg von der lokalen Ebene und außerhalb der Reichweite der Bürger. Immer mehr Menschen verfügen immer weniger über das eigene Leben. „Das Individuum fühlt sich durch die Politik nicht mehr repräsentiert, sieht seine Interessen nicht mehr vertreten, hat aber auch keinen Ansatzpunkt für Widerstand; die Folgen sind politische Apathie und Beliebigkeit“ (ebenda: 128).

Dewey setzt dieser Bestandsaufnahme sein Bild der Great Community entgegen. Diese Great Community ist ein Raum der Entfaltung und des Wachstums des Individuums, ein Raum der persönlichen Erfahrung, der Selbstbestimmung und assoziativen Selbstorganisation. Letztlich ist die Great Community eine soziale, nach liberalen Prinzipien geordnete Demokratie als „Gemeinschaftsleben“ – „mehr als eine Regierungsform; sie ist in erster Linie eine Form des Zusammenlebens, der gemeinsam und miteinander geteilten Erfahrung“ (Dewey 1964: 121, zitiert nach Jörke 2003: 205). Dieses erste Dewey'sche Verständnis von Demokratie schließt an alte normative Traditionsbestände klassischer politischer Philosophie zur guten, menschengemäßen politischen Ordnung an und teilt mit den Ansprüchen partizipativer Demokratiethorie die Idee, dass Demokratie nicht nur inklusive politische, sondern auch eine soziale Praxis ist.

Deweys politisches Denken verpflichtet sich der Transformation von der Great Society zur Great Community. Der entscheidende Hebel für diese Transformation ist Deweys Vorstellung (kollektiven) politischen Handelns: Die Great Society wird dann zur Great Community, wenn Demokratie als Modus, Mechanismus und Methode der kollektiven, experimentellen Problemlösung gelebt wird. Damit ist das zweite Dewey'sche Verständnis von Demokratie angesprochen: Democracy as Problem Solving. Politik beginnt nach Dewey dann, wenn die Kon-

sequenzen individuellen Handelns andere Individuen unfreiwillig betreffen und deshalb der gemeinsam ausgehandelten Regulierung bedürfen. Mit interdependenten Problemen, die alleine nicht mehr gelöst werden können, entstehen Öffentlichkeit und kooperatives politisches Handeln (vgl. Dewey 1991: 12 ff.). Das zentrale Modell hierfür ist die Vorstellung des Prozesses der social inquiry, ins Deutsche mit „öffentlicher Untersuchung“ adäquat übersetzt (Krüger 2000; Rost 2003).

Dewey beschreibt damit im Prinzip ein prototypisches Beteiligungsverfahren, bei dem die Beteiligten in kooperativ-experimenteller Weise einen Problemlösungszyklus durchlaufen. Im Ausgang steht ein konkretes Problem, genauer: eine problematische, in der Regel von Komplexität gekennzeichnete Situation. Sie soll in eine unproblematische Situation transformiert werden, was „kreatives Handeln“ erfordert – Joas spricht beim Pragmatismus deshalb von einer „Theorie situierter Kreativität“ (Joas 1996: 197). Die Transformation der problematischen in eine unproblematische Situation erfordert die Reorganisation der problematischen Situation. Dabei greifen Reflexion und Handeln auf Probe ineinander (vgl. Jörke 2003: 213). Die experimentelle und reflexive Problemlösung umfasst alle Schritte von der Analyse bis zur Umsetzung. In seiner Untersuchung „Logic: The Theory of Inquiry“ beschreibt Dewey die verschiedenen Phasen seines Untersuchungsprozesses: die Qualifizierung einer Situation als untersuchungsbedürftige Problemstellung, die experimentelle Bildung und rationale Überprüfung einer Lösungshypothese, die reflexiv-korrigierende Inbezugsetzung von Begriff und Wirklichkeit sowie die Konstruktion eines Urteils (vgl. Dewey 2002; vgl. auch Krüger 2000: 212–227; Rost 2003). Wo dieser Untersuchungsprozess im öffentlichen Raum vorgenommen wird, entfaltet sich Demokratie als Untersuchungsprozess. Dabei entsteht im Effekt eine „continuously planning society“ im Unterschied zur „planned society“ (vgl. Rost 2003: 12).

2.3 Die Vielfalt der Ansprüche und Formen von Beteiligungsverfahren

Mit den fünf dargestellten Schulen der Demokratietheorie sollte eine erste Ordnung der Diskurse zu den strategischen Zwecken und der Formgebung von Beteiligungsverfahren vorgenommen werden. Die verschiedenen Schulen der Demokratietheorie illustrieren unterschiedliche Demokratie-Verständnisse und die Vielfalt bestehender Ansprüche an Einsatz (Wozu) und Gestaltung (Wie) von Beteiligungsverfahren. Das bereitet den Boden für eine Relativierung des input-output-Gegensatzes der komplexen Demokratietheorie (2.4) sowie einen Ausblick auf die pragmatistische Demokratietheorie als Fundament des folgenden Arguments zu organisierten Dialogen als Strategie (2.5).

Was „Demokratie“ heißt, bestimmt die Ansprüche und Vorurteile gegenüber verschiedenen Formen von Beteiligungsverfahren. In der Zusammenschau der vorgestellten Schulen ergeben sich zunächst unterschiedliche Schwerpunktsetzungen auf der Makroebene demokratischer, in der Regel nationalstaatlich verfasster Systeme. Die folgende Darstellung idealisiert die genannten Intentionen und Perspektiven der Demokratietheorien – einzelne Autoren sind häufig umfassender.

Die skizzierten Erwartungen an den Leitwert der Demokratie und das entsprechend vorausgesetzte Regelsystem stecken den Möglichkeitshorizont auszuweitender politischer Beteiligung ab. Ebenso grenzen sie ein, welche empirischen Ergebnisse überhaupt von Interesse und einschätzbar sind. Inwieweit die jeweils formulierten Vorstellungen normative Idealvorstellungen oder affirmative Kapitulationen vor der normativen Kraft des Faktischen darstellen und inwieweit sie die demokratische Wirklichkeit hinreichend abbilden, kann hier nicht Gegenstand der Diskussion sein – auch wenn diese Frage bedeutend ist für den Stellenwert, der Strategien politischer Beteiligung zugesprochen

wird. Den Intentionen und Perspektiven auf der Makroebene entsprechen jedenfalls typische Intentionen und Perspektiven auf der Mikroebene konkreter Teilnahmeverfahren – auch da, wo Teilnahmeverfahren nicht so konkret gefasst werden, weil die Theorie auf der Makroebene eine Vielfalt von Teilnahmeverfahren zu umfassen beansprucht.

Abbildung 1: Zwecke und Formen der Demokratie

Theorie	Makroebene der Demokratie	
	Wozu Demokratie? – Zweck	Wie Demokratie? – Formen
Pluralistische Demokratie-theorie	Entscheidung und Bestimmung des Gemeinwohls in einer pluralistischen, in Interessengruppen organisierten Gesellschaft	Subsidiäres institutionell-prozedurales Arrangement verschiedener Arenen, in dem plurale Interessengruppen in einem fairen politischen Wettbewerb stehen
Partizipative Demokratie-theorie	Demokratie als gesellschaftlicher Ausdruck selbstbestimmten menschlichen Lebens ist ein Selbstzweck	Umfassende, inklusive Vielfalt von sozialer Teilhabe und politischer Teilnahme von Bürgern in allen gesellschaftlichen Bereichen: Bürgerengagement, Bürgerbeteiligung, direkte Demokratie
Komplexe Demokratie-theorie (nach Scharpf)	Erfolgreiche und kontrollierte staatliche Herrschaft durch das Volk und für das Volk	Komplexes Arrangement effektiver demokratischer Regierung mit einem „dosierten Mehr an politischer Beteiligung“
Deliberative Demokratie-theorie	Legitimierung von Regierung und Rechtsetzung durch inklusive und kritische Diskussion	Umfassende und komplex verflochtene Arenen der diskursiven Meinungs- und Willensbildung mit Beteiligungsmöglichkeiten für alle Bürger
Pragmatistische Demokratietheorie (nach Dewey)	Bürger lösen ihre interdependenten öffentlichen Probleme in Selbstbestimmung und experimenteller Kooperation	Gemeinschaftlich erfahrbare, inklusive soziale und politische Praxis kooperativen bis konfliktiven, experimentellen Problemlösungshandelns aller Bürger

Abbildung 2: Zwecke und Formen von Teilnahmeverfahren

Theorie	Mikro-Ebene der Teilnahmeverfahren	
	Wozu Beteiligung? – Zwecke	Wie Beteiligung? – Formen
Pluralistische Demokratie-theorie	Beiträge zur Bestimmung des Gemeinwohls: <ul style="list-style-type: none"> • Personalauswahl • Agenda-Setzung • Kooperation • Wettbewerb • Machtverteilung • Konfliktlösung • Entscheidungsfindung 	Vielfältige Formen und Foren: <ul style="list-style-type: none"> • Assoziation: Artikulation & Organisation von Interessen in repräsentativen, pluralen und subsidiären Interessengruppen • Kollektive Lernverfahren • Aushandlungsverfahren • Konsensbildende Verfahren • Konfliktbearbeitungsverfahren
Partizipative Demokratie-theorie	Beiträge zur sozialen und politischen Selbstbestimmung, bspw.: <ul style="list-style-type: none"> • Emanzipation durch Selbstbeteiligung • Selbstbestimmender Mensch wird zum Citoyen • Kritik und Kontrolle staatlich zentralisierter Politik / Herrschaft • Machtübergabe: Subsidiäres Empowerment • Transparenz • Schaffung politischer Gemeinschaft • Generierung politischen Wissens • Transformation privater Interessen in öffentliche Güter • Selbstgesetzgebung • (Mit-)Entscheidung • Leistungserbringung • Erweiterung der Handlungsspielräume 	Keine Festlegung: offen für alle Modi, Methoden und Mechanismen inklusiver, breiter, sozialer und politischer Beteiligung
Komplexe Demokratie-theorie (nach Scharpf)	Empirisch vielfältig vorgenommene Zwecksetzungen, die theorieintern unter dem Endzweck der Erhöhung der input-Legitimität subsumiert werden	Alle Modi, Methoden und Mechanismen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung, solange sie nicht effektive Regierung verhindern

Deliberative Demokratie-theorie	Diskursive Beratung für sachlich angemessenere und politisch besser legitimierte Ergebnisse von Regierung und Rechtsetzung	Kollektive, rationale Lern-, Urteilsbildungs- und Kommunikationsprozesse, bei denen das bessere Argument zählt, beispielsweise <ul style="list-style-type: none"> • Citizen Juries • Deliberation Days • Im engeren Sinne der Diskurs als argumentative Begründung von Geltungsansprüchen nach den Prinzipien diskursiver Rationalität der Diskursethik
Pragmatistische Demokratietheorie (nach Dewey)	Kreative Lösung moralischer, sozialer und politischer Probleme	Alle Formen experimenteller öffentlicher Untersuchungs- und Problemlösungsverfahren

Während die pluralistische und die partizipative Demokratietheorie offen für Verfahren sind, die einem fairen Wettbewerb oder umfassender Partizipation entsprechen, steht die Offenheit der komplexen Demokratietheorie für Beteiligungsverfahren unter dem Vorbehalt, dass diese nicht die Effektivität des Regierungshandelns einschränken dürfe (vgl. nächster Absatz). Während Beteiligungsverfahren häufig unter der Überschrift „deliberative Verfahren“ subsumiert werden, entsprechen eigentlich nur Verfahren, in denen das bessere Argument entscheiden soll, dem deliberativen Ansatz – Szenarioprozesse sind als kreative Übung, Mediationsverfahren als (teilstrategische) Verhandlungsverfahren dementsprechend beispielsweise ausgeschlossen. Die pragmatistische Demokratietheorie umfasst dagegen alle partizipativen Beiträge zur öffentlichen Problemlösung, wobei der Modellfall der „öffentlichen Untersuchung“ einen längeren politischen Prozess von der Beschreibung des Problems bis zur Umsetzung erfolgreicher Lösung darstellt. Dieser experimentelle, also selbst-reflexive Prozess kann in der Regel nicht über ein bestimmtes Verfahren alleine, sondern nur über die situativ angemessene Kombination verschiedener Beteiligungsverfahren gestaltet werden.

2.4 Zur relativen Bedeutung des input-output-Problems

Das Spannungsverhältnis zwischen input- und output-Legitimität des politischen Systems bei Scharpf entsteht nicht auf der Ebene der Legitimität selbst – vielmehr nimmt er an, dass im empirischen Regelfall diese zwei Quellen demokratischer Legitimität einander ergänzen und verstärken. Tatsächlich entstammt die Spannung den operativen Bedingungen, aus denen sich die jeweilige Legitimität ableitet: dem authentischen Ausdruck des authentischen Volkswillens über maximale Beteiligung einerseits und der nachhaltig problemadäquaten Lösungssuche und Entscheidung andererseits. Je weiter sich aber politische Entscheidungen von einem „Wir“ der Demokraten entfernen, desto ungünstiger werden die operativen Produktionsbedingungen der input-Legitimation. Beteiligung, gar Konsens – nach Scharpf zwei typische Figuren input-orientierter Argumentation – werden faktisch immer weniger möglich (vgl. Scharpf 1999). Der spätere Scharpf setzt darum auf Legitimation durch den output guter Entscheidungen, die auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern. Die output-Seite der Demokratie ist für Scharpf eng mit zentralisiertem staatlichem Handeln verbunden. Staatliches Handeln adressiert Probleme, die kollektiver Lösungen durch dauerhafte und multifunktionale Strukturen bedürfen, weil sie ihre Ursache häufig in der Interdependenz individueller Handlungen haben und viele Menschen betreffen. Diese Legitimität entsteht aus einer empirischen Logik.

Hierzu sind aus Sicht der hier verfolgten Argumentation zwei Anmerkungen zu machen: Erstens verwendet Scharpf einen spezifischen, allein input-fokussierten Begriff von politischer Beteiligung, der stimmgig mit seinem makrosystemischen und theoretischen Erkenntnisinteresse ist, aber wesentliche Erträge von Beteiligung nicht erfasst. Vom Erkenntnisinteresse her geht es ihm „um die Rechtfertigung der Mehrheitsherrschaft als Zentralproblem input-orientierter Theorien demokratischer Legitimation“ (ebenda: 17). Der Ertrag von Beteiligung, an dem Scharpf interessiert ist, ist gar nicht der reale oder mögliche

Beitrag zur Problemlösung. Das gilt schon für die input-Seite, bei der der Volkswille authentisch artikuliert wird. Und es gilt erst recht für die output-Seite, wo der so artikuliert Volkswille durch eine Reihe institutioneller Vorkehrungen so lange raffiniert wird, bis aus den roh aggregierten, bisweilen bereits diskursiv begründeten Präferenzen eine tragfähige Lösung entsteht. Die Spannung zwischen Beteiligung als input und effektiver Problemlösung als output entspringt alleine den Prämissen, mit denen Scharpf sein theoretisches Problem aufbaut. Sie ist, in anderen Worten, wesentlich ein theorieinternes Problem. Scharpf reduziert Beteiligung als Element der „Regierung durch das Volk“ auf die Plausibilität eines Beitrags zur input-Legitimität. Damit zielt er an der Vielfalt möglicher Erträge von Beteiligungsverfahren vollkommen vorbei.

Zweitens ist zu fragen, warum Scharpfs Grenzziehungen zwischen input und output, zwischen angemessener Einbindung der Bürger in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einerseits und Steuerung, Effizienz und Effektivität demokratischer Regierung andererseits, dennoch so plausibel erscheinen und den Diskurs dominieren. Dazu können hier nur Vermutungen geäußert werden, die an anderer Stelle nachzuprüfen sind.

Ein Grund für die Hinnahme eines letztlich unterkomplexen, input-fokussierten Beteiligungsbegriffs von Scharpf könnte sein, dass die real zu erwartenden Erträge von Beteiligungsverfahren bislang weder empirisch noch konzeptionell aufgearbeitet worden sind. Demokratietheorien stützen Beteiligungsverfahren letztlich ihre makrosystemischen Kategorien über und kolonialisieren dieses Phänomen, ohne die in vielfältigen Formen ausgedrückte Eigenlogik von Beteiligungsverfahren zu berücksichtigen. Typische Evaluationen von Beteiligungsverfahren (beispielsweise von Geißel 2008) rekurren auf Kriterien wie „Legitimität“, „Effektivität“, „Qualifizierung“ und „Sozialkapital“. Diese lassen sich auf bestehende theoretische Diskussionen mit einschlägigen Beiträgen von Putnam (1993), Lijphart (1999), Feindt (2001) oder

Behringer (2002) zurückführen, sind aber in nur geringem Maße Kriterien und Perspektiven, die auch in der Praxis für Beteiligter und Beteiligte relevant sind (Mansbridge, Hartz-Karp, Amengual & Gastil 2006: 1).

Ein anderer Grund könnte sein, dass die Idee der Demokratie als Anspruch und die Demokratie als real existierendes, institutionell-prozedurales Regelsystem einer Erbschaft von Norm und Fakt, Theorie und Praxis verpflichtet sind, bei denen sich Norm und Anspruch immer auf Seiten der Partizipation, Fakt und Wirklichkeit immer auf der Seite der Regierung niederschlagen. Durch alle Demokratietheorien zieht sich die Gegenüberstellung von Repräsentierten und Repräsentanten, von Volk und Herrschern. Hier wird ab und zu gewählt, dort kontinuierlich regiert. Hier wird deliberiert, dort entschieden. Hier vollzieht sich Selbstbestimmung, dort kollektiv verbindliche Rechtsetzung. Hier stehen die amorphen Formen und vielfältigen Akteure der Zivilgesellschaft und der kritischen Öffentlichkeit, dort handeln Verwaltung, Bürokratie, Parlament und Regierung. Hier legitimiert der theoretische Souverän, dort wirken Exekutive, Legislative und Judikative praktisch. Hier wird verfassungsrechtlich philosophiert, dort wird regiert. Hier steht der überforderte Bürger mit seinem partikularen Wissen vor komplexen Problemen, dort stehen Profis mit Herrschaftswissen. Hier steht der artikuliert Willen des Volkes, dort die Wirksamkeit institutionell raffinierter Lösungen.

Das Moment des normativ gut Gemeinten durchdringt alle Handlungen der Repräsentierten, das Moment des real (hoffentlich gut) Gemachten durchdringt die Handlungen der Regierung. Wo Demokratiewissenschaft als empirisch-analytische Sozialwissenschaft betrieben wird, muss sich die normative Ausweitung des gut Gemeinten, des idealen Anspruchs, gegenüber den Grenzen der Machbarkeit in der real existierenden Demokratie immer rechtfertigen. Wo Demokratiewissenschaft in der Tradition politischer Philosophie betrieben wird, ist das Verhältnis genau umgekehrt: Die Wirklichkeit wird mit dem Lineal des Ideals gemessen. In beiden Fällen besteht die Gegenüber-

stellung fort. Das macht die Unterscheidung zwischen authentischem input und klugem output einerseits so plausibel und kategorisch anschlussfähig. In Bezug auf die Erträge von Beteiligungsverfahren ist sie andererseits aber irreführend: Der große Blick verstellt den Blick auf die kleinen, praktisch machbaren Lösungen. Diese sollen in Kapitel 5 skizziert werden.

2.5 Ausblick: Strategie und Beteiligungsverfahren als Phänomene pragmatistischer Demokratietheorie

Allen Demokratietheorien ist die Intention gemeinsam, eine mehr oder weniger konstruktive Demokratiekritik zu leisten. Sie bestimmen, was „Demokratie“ in ihrem normativen und empirischen Gehalt eigentlich ist. Unterschiedliche Ansätze haben unterschiedliche Schwerpunkte und normativ-empirische Mischverhältnisse. Damit positionieren sie sich über die Wissenschaft hinaus politisch. Wie deutlich wurde, ist der Ausgangspunkt zur Entwicklung einer neuen Demokratietheorie häufig die Unfähigkeit einer älteren Demokratietheorie, bestimmte Phänomene kritisch oder konstruktiv zu erfassen. Eine neue Demokratietheorie füllt dann die Lücke und bemüht sich, der eigenen Agenda gemäße Potentiale weiterer Demokratisierung aufzuzeigen. Die Lücke, um die es hier geht, ist das theorieintern konstitutive, deshalb künstliche und nicht auflösbare input-output-Dilemma der komplexen Demokratietheorie. Gesucht wird eine Theorie, die die Vielfalt politischer Beteiligung aus dem toten Winkel der komplexen Demokratietheorie befreit, ohne den wesentlichen Anspruch der komplexen Demokratietheorie auf eine integrative, komplexitätsfähige Zusammenschau aufzugeben. Die Antwort gibt die pragmatistische Demokratietheorie, wie sie oben mit Dewey skizziert worden ist.

In Bezug auf Beteiligungsverfahren vermeidet sie die blinden Flecken der komplexen Demokratietheorie, ist an die anderen Demokratietheorien weithin anschlussfähig und leistet konkrete Orientierung bei der strategischen Gestaltung von Beteiligungsverfahren. Dem makro-sys-

temischen und analytischen Bias der komplexen Demokratietheorie stellt die pragmatistische Demokratietheorie ihr Interesse an individuellem und kollektivem Erfahrungshandeln entgegen, fokussiert also auf reale demokratische Akteure und ihr experimentelles, kooperatives Problemlösungshandeln. Dabei interessiert sie sich immer schon normativ wie praktisch für die Beteiligung der Bürger am Prozess der Problemlösung – und zwar nicht nur aus Legitimitätsgründen auf der Seite eines inputs, sondern im gesamten Prozess der Problemverarbeitung von der Problemstellung bis zur Auflösung. Im Interesse an „Politik als Problemverarbeitung“ (Scharpf 1973: 15; Jann und Wegrich 2003) sind die pragmatistische und die komplexe Demokratietheorie anschlussfähig.

Im Verständnis der Demokratie als einer Form erfahrbarer und gemeinschaftlicher Selbstbestimmung schließt Dewey darüber hinaus an alte normative Traditionsbestände klassischer politischer Philosophie an und teilt mit den Ansprüchen partizipativer Demokratietheorie die Idee, dass Demokratie nicht nur politische, sondern ebenso soziale Praxis ist. Anschlussreich ist sie auch an den Begriff der Gesellschaftsberatung (vgl. Leggewie 2007): Deweys Modell der öffentlichen Untersuchung setzt die Interpenetration von Laien- und Expertenkulturen voraus (vgl. Krüger 2000, vgl. Jörke 2003: 211–222 zu „Social Inquiry‘ zwischen Expertise und Partizipation“). Anschlussfähig ist Dewey auch zu den Kommunitaristen, als deren Vorläufer er mitunter gesehen wird (vgl. Wellmer 1993: 183). Dabei unterscheidet sich Dewey von kommunitären Vorstellungen unter anderem durch seinen Fokus auf das Individuum und den Verzicht darauf, seine Vorstellung von Gemeinschaft in idealer Absicht substantiell zu bestimmen.

Anschlussfähig ist Dewey schließlich auch an die deliberative Demokratietheorie. Jörke zeigt, wie einige Schwachpunkte des Habermas'schen Demokratiedesigns durch Beiträge Deweys überwunden werden können (vgl. Jörke 2003: 234–238). Im Gegensatz zu Habermas „kommt es bei Dewey gerade nicht zur Kontraktion der Demokratie auf den Be-

reich der politischen Entscheidungsfindung“ (Jörke 2003: 203). Demokratie als Problemlösung ist als eine breite soziale und politische Praxis angelegt, ihr Instrumentarium beschränkt sich eben nicht auf die Formenfamilie der Diskussion.

Dementsprechend komplex und dynamisch sind die Voraussetzungen der Demokratie als Problemlösung. De Souza Briggs beschreibt diese Voraussetzungen als *civic capacity* einer politischen Einheit und ihrer Sektoren „government, market, and civil society“ (de Souza Briggs 2008: 42): „The capacity to devise, decide, and act collectively to improve our lives“ (ebenda: 11) oder noch kürzer: „Civic capacity’s purpose is to enable collective action“ (ebenda: 42). In welchen lokalen Mischungsverhältnissen dieses Vermögen zu demokratischer kollektiv problembearbeitender Aktion in einer „arbeitenden Demokratie“ jeweils entsteht, ist unterschiedlich. Als grundlegende Strukturen für die Erweiterung und den Einsatz des kollektiven Vermögens, wichtige Probleme zu lösen, beschreibt de Souza Briggs „stable coalitions that authorize things and implementation-focused alliances to get things done“ (ebenda: 12). Koalitionen bringen Legitimität und Empowerment, Allianzen Effizienz und Effekt. Zusammen entsteht Produktivität – das „Leistungsvermögen“, das der sonst eher technisch gebrauchte Begriff der Kapazität konnotiert.

Wie de Souza Briggs empirisch demonstriert, wirken bei erfolgreicher demokratischer Aktion mehrere Faktoren zusammen. Dazu gehören in der Regel geltende Normen, Rahmenbedingungen und Institutionen, „that combine learning and bargaining effectively and constantly rather than divorcing dialogue from forging wise agreements“ (ebenda: 12) – unterschiedliche Ressourcen, Mittel und Rezepte politischen Handelns inklusive informeller und formaler Machtausübung, Wettbewerb der Märkte, Beteiligung, Konflikt und Kooperation; strategische und politische Handlungsfähigkeit (vgl. ebenda, 12, 15 f.); und der tatsächliche Wille, die Faktoren dieser Kapazität auch auf produktive Zusammenwirkung hin zu organisieren. Eine spezielle Rolle spielen *civic interme-*

diaries – Einzel- oder Kollektivakteure „who help define problems and build capacity to tackle them“ (ebenda: 12).

Für die *civic capacity* als generativem Herzschlag einer problembearbeitenden Demokratie werden zwei Phänomene besonders wichtig: Beteiligung und Strategie. Wo Demokratie als kollektive Aktion in Bezug auf gemeinsame Probleme verstanden wird, muss Beteiligung jenseits formaler Strukturen immer neue Formen annehmen und immer wieder neu strukturiert werden: „It is not just participation through the vote or the structuring of wider forms of participation but *structuring participation to achieve social progress* that makes for strong democracy“ (de Souza Briggs 2008: 13, kursiv im Original). Die Strukturierung der Beteiligung vorzunehmen, erfordert aber Strategie: „First, what strategies do political actors use to create more capacity for communitywide collective action, not just to win influence (get their way) in a variety of contexts? (...) Second, to what extent are those strategies, which presumably reflect and respond to the dynamics of civic capacity, driven by deliberative learning as opposed to competitive bargaining?“ (ebenda: 15). In anderen Worten: Mit welchen Strategien strukturieren Akteure Beteiligung? Reflektieren diese Strategien Deliberation oder Wettbewerb? Über diese konkreten Fragen nach der Strategie in einer Demokratie hinaus ist das Phänomen der Strategie – verstanden als ein kreativer, experimenteller, situationsübergreifend auf Erfolg abzielender Handlungsprozess – ein genuines Phänomen pragmatistischen, sprich: problemlösenden Handelns (vgl. Kapitel 3).

Die Demokratietheorie Deweys ist sowohl auf systemischer Makro-Ebene wie auf handlungspraktischer Meso- und Mikroebene aussagekräftig. Sie verknüpft die input- und output-Seite demokratischer Politik und ist gleichzeitig normativ gehaltvoll sowie empirisch anschlussfähig. Damit erfüllt sie wesentliche Ansprüche der komplexen Demokratietheorie, allerdings auf der Basis eines gänzlich anderen Wissenschafts- und letztlich Wissensverständnisses. Im Bruch mit der für westliches Denken so konstitutiven Entgegensetzung von Theorie und

Praxis dürfte ein wesentlicher Grund zu suchen sein, warum der Pragmatismus und seine Hinweise in der Wissenschaft bis heute nur von wenigen Programmatikern politischer oder sozialwissenschaftlicher Theoriebildung ernst genommen werden.

3 Kalkulation zwischen Wozu und Wie: Zum Begriff der politischen Strategie

Der Diskurs zur politischen Strategie hat sich in der Politikwissenschaft erst in den letzten Jahren entwickelt, sowohl in Bezug auf als auch in Abgrenzung von militärischen und betriebswirtschaftlichen Strategievorstellungen. Die folgende Darstellung geht von der auch von der Bertelsmann Stiftung immer wieder referenzierten Konzeption politischer Strategie aus, die von Raschke und Tils entwickelt worden ist (vgl. Raschke 2002; Tils 2005; Raschke & Tils 2007; 2010). Sie erweitert allerdings diese Konzeption um zwei Einsichten: erstens, um die Bedeutung der Zwecksetzung, und zweitens, um den Begriff der Methode. Beide Erweiterungen spielen eine entscheidende Rolle in der Anwendung von Strategie bei der Gestaltung von Beteiligungsverfahren, und sie erlauben es, in Kapitel 6 den Begriff der Strategiefähigkeit anders zu präzisieren als bei Raschke und Tils.

3.1 Zum Diskurs politischer Strategie

Das Thema politische Strategie ist für die Politikwissenschaft ein erst kürzlich entdecktes Thema (vgl. Gohl 2008), welches „erfolgsorientierte politische Akteure immer schon“ interessiert hat (Raschke & Tils 2007: 43) – so Thukydides, Machiavelli und von Clausewitz. Während ein praxisnaher Diskurs über Strategie und strategisches Management seit den 1960er Jahren im Bereich der Organisations- und Unternehmensforschung und später der Betriebswirtschaftslehre stattfindet (vgl. Mintzberg 2004: 39; 64), wurde das Thema politische Strategie in Deutschland vergleichsweise spät entdeckt. Eine erste grundlegende Studie thematisierte die Anstrengungen der Politik, nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten (Jänicke 1997, Tils 2005). Zwar wurde nachhaltige Entwicklung im Rahmen der diskursprägenden Arbeiten der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Bundestags 1994–1998 als integrativer und gesellschaftlicher „Such-, Lern- und Gestaltungsprozess“ begriffen, für den

Partizipation und die Frage nach dem prozeduralen „Wie“ zum Zwecke nachhaltiger Entwicklung eine zentrale Rolle spielte (Minsch u. a. 1998; Brand & Jochum 2000; Brand et al. 2001). Dieser Ansatz interessierte sich aber stärker für die „Institutionellen Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit“, so der Titel der von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebenen Studie von Minsch et al., als für den Ansatz politischer Strategie. Dieser vollzog die Abkehr vom Fokus auf Systeme und Institutionen und wandte sich dem handelnden politischen Akteur als Bezugspunkt zu – ohne allerdings bislang in einer Handlungstheorie jenseits unpassender normativer und rationaler Handlungstheorien Wurzeln zu schlagen.

Eine erste Thematisierung der Strategiefähigkeit politischer Parteien jenseits des Regierungsalltags leisteten Nullmeier & Saretzki 2002. In diesem Band skizzierte Raschke zum ersten Mal ein Verständnis politischer Strategien als erfolgsorientierte Konstrukte einer situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulation (vgl. Raschke 2002). An diesen Begriff sowie an Jänicke (1997) knüpfte Tils im Jahr 2005 mit seiner grundlegenden Dissertation „Politische Strategieanalyse“ an und legte seither gemeinsam mit Raschke eine „Grundlegung“ politischer Strategie (2007) und ein Kompendium „Strategie in der Politikwissenschaft“ (2010) nach. Zu diesem Zeitpunkt war der Strategiediskurs bereits ansteckend geworden: Eine mit zehn pointierten Thesen garnierte Dokumentation eines prominent (u. a. mit Warnfried Dettling und Matthias Machnig) besetzten Workshops von berlinpolis und Vodafone konstatierte im Februar 2005, es mangle der deutschen Politik und Beratung nicht nur an Strategiefähigkeit, sondern auch an Orten und Räumen strategischer Politik. Das Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen widmete dem Dilemma der Strategiebildung in der Politik eine eigene Ausgabe (2005), wofür Speth (2005) systematische Arbeit leistete und Dettling (2005) den berlinpolis-Workshop resümierte. Die Bertelsmann Stiftung steuerte im Anschluss an diesen Diskurs konzeptionelle und vergleichende Studien bei (Fischer, Schmitz

& Seberich: 2007; Fischer, Kießling & Novy 2008). Die Zeitschrift für Politikberatung (2008) und erneut das Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (2008) widmeten dem Thema der politischen Strategie ganze Ausgaben.

3.2 Strategietraditionen zwischen Plan und Prozess

Was meint der Begriff Strategie? Mintzberg sortiert die vorherrschenden Definitionen aus der Betriebswirtschaftslehre in fünf unterschiedliche Fächer ein (vgl. 1992; 2004: 22–29): Strategie als (1) plan, (2) pattern, (3) ploy, (4) position und (5) perspective. Während Strategie (1) als vorausschauender Plan „eine Richtung, ein[en] Leitfaden oder ein[en] Aktionskurs für die Zukunft“ (vgl. Mintzberg 2004: 22) meint und Absichten darstellt, markiert Strategie als (2) pattern ein sich im Rückblick ergebendes tatsächliches Muster eines „über die Zeit hinweg konsistente[n] Verhalten[s]“ (ebenda: 23). Als (3) ploy verstanden, ist Strategie eine List, mit der der Gegner oder Konkurrent getäuscht werden soll (ebenda: 28 f.) – hier ist an die von Harro von Senger (2000) popularisierten 36 „Strategeme“ der Chinesen zu denken. Strategie als (4) position meint, dass ein Unternehmen oder Produkt eine genau bestimmte, einzigartige Position am Markt oder im Kopf des Konsumenten besetzt (vgl. Mintzberg 2004: 25 f.); an diesen Begriff schließen auch Branding-Strategien an (Ries & Trout 2001). Und als (5) perspective begriffen, meint Strategie eine innere Einstellung und Ausrichtung zur Welt, die für das eigene Handeln maßgeblich ist (vgl. Mintzberg 2004: 26 f.). Aus pragmatistischer Sicht ist diese Verinnerlichung bestimmter handlungsleitender Paradigmen als Verinnerlichung bestimmter Frames und Begrifflichkeiten nachzuvollziehen.

Aus Sicht von Verfahrensgestalten fehlt das sechste P: Strategie als Prozess oder Prozedur (vgl. Gohl 2008: 206). Strategie ist ein „Modus des Vorgehens“ (Tils 2005: 142 ff. in Bezug auf die Werksgeschichte Martin Jänicke). Mintzberg setzt in seinem Diskurs voraus, dass Strategien ein Konstrukt sind, das nach Konstruktion effizient umgesetzt

werden muss. Dabei geht er, wie viele Ansätze strategischen Managements, von einer Strategieumsetzung unter gleichbleibenden, nicht-dynamischen Rahmenbedingungen aus (vgl. Proff 2007). Dieser Ansatz verpasst die Pointe der Strategie aus militärischer Sicht (vgl. von Clausewitz 1998, Blumentritt 1960; Luttwak 2003). Strategie ist aus dieser Sicht charakteristisch davon geprägt, in einem reagierenden Raum zu operieren beziehungsweise (kriegerische) Interaktionen (mit dem Gegner) zu strukturieren. Reaktion und Interaktion prägen, wenn gleich in zivilerer Weise, auch die Politik.

Politische Strategien müssen darum dynamisch sein; sie setzen Interaktion mit der Umwelt voraus und verlangen im Laufe ihrer Umsetzung reflexive Anpassung. Wäre diese Anpassungsleistung in Bezug auf einen „Strategie“ genannten Plan nur die naturgemäße Behebung von dessen Defiziten in der Umsetzungsphase, dann wäre dieser Begriff von Strategie schon immer defizitär. Dass eine Strategie sich aber erst in der erfolgreichen interaktiven Umsetzung und Anpassung recht eigentlich vollzieht, sollte zum selbstverständlich vorausgesetzten Wesensmerkmal von politischer Strategie an und für sich zählen. Keiner hat diesem Gedanken schöneren Ausdruck verliehen als der preußische Generalfeldmarschall Helmuth Graf von Moltke. In seinem Aufsatz „Über Strategie“ von 1871 schrieb er: „Die Strategie ist ein System der Aushülfen. Sie ist mehr als Wissenschaft, ist die Übertragung des Wissens auf das praktische Leben, die Fortbildung des ursprünglich leitenden Gedankens entsprechend den stets sich ändernden Verhältnissen, ist die Kunst des Handelns unter dem Druck der schwierigsten Bedingungen“ (von Moltke, zitiert nach Blumentritt 1960: 6).

Beinahe alle zentralen Elemente und Faktoren politischer Strategie scheinen in diesem Zitat auf: (1) praktisch angewandtes Wissen jenseits von Wissenschaft, auf dessen Basis (2) der Geist eines leitenden Gedankens wirksam wird, welcher (3) im Angesicht sich stets verändernder Verhältnisse der (4) kontinuierlichen Fortbildung bedarf und so die (5) Kunst des Handelns strukturiert. Das prozedurale Reich poli-

tischer Strategie umfasst neben praktischem, handlungsstrukturierendem Wissen die Dimensionen der Intentionalität (leitender Gedanke), Temporalität (stete Veränderung braucht kontinuierliche Fortbildung) und der Kontextualität (das Angesicht der Verhältnisse) (Gohl 2010, Kapitel IX). Wie gleich zu diskutieren sein wird, fehlt bei von Moltke allerdings noch die Dimension der Instrumentalität – das Element der Mittel, das im Diskurs über politische Strategie bei Raschke und Tils eine entscheidende Rolle spielt.

3.3 Wie? Strategie als Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulation nach Raschke und Tils

Bis auf das Element der Mittel des Handelns ist die Definition von Moltkes anschlussfähig an die wichtige, grundlegende und praktische Definition politischer Strategie von Raschke und Tils. Deren Definition wiederum fehlt aber ein zentrales Element von Moltkes – dazu mehr im nächsten Abschnitt. Raschke und Tils definieren Strategie, wie bereits erwähnt, als „erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“ (vgl. 2007: 127). Sie schaffen mit dieser Definition das zentrale Modell des gegenwärtigen Diskurses über politische Strategie. Beispielsweise gehört diese Definition zum Fundament des von der Bertelsmann Stiftung entwickelten Strategietools für politische Reformprozesse (SPR) (Fischer, Kießling & Novy 2008).

Raschke und Tils beschreiben damit den Prozess der strategischen Steuerung als Prozess einer andauernden und dynamischen Kalkulation, wobei praktisches, erfolgsorientiertes Handlungswissen entsteht. Die immer wieder vorgenommenen Kalkulationen fragen nach dem erfolgreichen Einsatz von Mitteln unter gegebenen Bedingungen in Bezug auf definierte Ziele: Die spezifischen Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen „bezeichnen auf *gewünschte Zustände* (Ziele) gerichtete, systematisierende und *berechnende Überlegungen* (Kalkulationen) für *zielführende Handlungsmöglichkeiten* (Mittel) mit Blick auf den si-

tuationsübergreifenden *relevanten Kontext* (Umwelt)“ (Raschke & Tils 2007: 129, kursiv im Original).

Das heißt im Detail: Strategische Ziele als gewünschte und angestrebte Zustände „umfassen sowohl Macht- als auch Gestaltungsziele“, welche operationalisierbar sein müssen (ebenda: 129). – „Strategische Mittel werden hier als *Handlungsmöglichkeiten* definiert, die auf *Wegen* und *Ressourcen* beruhen“ (ebenda: 129, kursiv im Original), wobei Handlungsmöglichkeiten wiederum Maßnahmen unterschiedlichster Art sein können, beispielsweise eine Kampagne, eine Koalition oder ein Gesetz. Alle ihnen vorausgesetzten Wege der Einflussnahme und Entscheidung sind durch formelle Leitplanken der polity oder durch informelle Verhaltensmuster markiert. Die Ressourcen sind für das eigene Handeln mobilisierbare „materielle oder immaterielle Hilfsmittel des Handelns“ (ebenda: 130). – Die strategische Umwelt ergibt sich aus der Handlungsperspektive des Akteurs. Dieser Ausschnitt ist gleichzeitig Voraussetzung und Wirkungsfeld, und lässt sich näher bestimmen mit „Interaktionsakteuren, Arenen und sonstigen institutionell verfestigten und gelegenheitsoffenen Gegebenheiten“ (ebenda: 130).

Schlussendlich werden strategische Kalkulationen definiert als „systematisierende, berechnende Denkopoperationen, die stabilisierte Sinnverbindungen zwischen einzelnen, erfolgsrelevanten Elementen entstehen lassen. (...) Die Kalkulationen stellen gedachte Wirkungszusammenhänge zwischen den angesteuerten Zielen, vorhandenen Mitteln und relevanten Umweltausschnitten her“ und sind insofern „*erfolgsorientierte Vorteilsberechnungen*“, als sie „nach dem erfolgreichen Einsatz von Mitteln und gegebenen Bedingungen in Bezug auf definierte Ziele“ fragen (ebenda: 130 f., kursiv im Original). Situationsübergreifend sind diese Kalkulationen, weil eine Situation nur „ein zeitliches, sachliches und soziales Moment des rasch Vorübergehenden, thematisch Begrenzten, nur eine spezifische Akteurskonstellation betreffenden Ausschnitts der Realität“ bezeichne (ebenda: 131).

Und situationsübergreifend „meint dann die Ausweitung in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht. Das Übergreifende bezieht sich auf mögliche Variationen im Zeitverlauf, auf verschiedene Sachzusammenhänge, mindestens aber Sachaspekte, und auf vielfältige Beziehungen zwischen relevanten Akteuren“ (ebenda: 131).

3.4 Wozu? Zur Bedeutung des Zwecks für die politische Strategie

Welcher wichtige – und aus Sicht von Verfahrensgestaltern entscheidende – Faktor in der Gleichung politischer Strategie fehlt der Definition von Raschke und Tils? Diesen Faktor nennt von Moltke, wobei er auf von Clausewitz zurückgeht. Es ist der Faktor des „leitenden Gedankens“, der Intention, welche das Handeln durchdringt und qualifiziert – in der Sprache des Militärs der *commander's intent*, der Gefechtsbefehlen beigelegt wird. Er erlaubt es, dem leitenden Gedanken entsprechende Anpassungen des eigenen Handelns vorzunehmen, wenn die „stets sich ändernden Verhältnisse“ die Ausführung des Befehls unmöglich machen. Das ist ja kein Phänomen des militärischen Gefechts alleine: Sehr häufig gilt es in der Politik, auf Herausforderungen reagieren zu müssen, Chancen zu realisieren, sich bietende Gelegenheiten zu ergreifen oder Ziele neu zu akzentuieren (nach Fischer, Kießling & Novy 2008: 21).

Orientierung für das angepasste Handeln bietet bei von Clausewitz der Zweck, das Wozu des Handelns. Dieser Zweck meint den gebündelten Effekt aller im strategischen Handlungsprozess vollzogener Einzelhandlungen. Er durchdringt, einer Kaskade gleich, strategisches Handeln bis in einfache methodische Operationen hinein, wie von Clausewitz in seinen Ausführungen zum „Kriegsplan“ im achten Buch seines Werks „Vom Kriege“ ausführt (vgl. von Clausewitz 2000: 289): „Der Kriegsplan faßt den ganzen kriegerischen Akt zusammen, durch ihn wird er zur einzelnen Handlung, die einen letzten endlichen Zweck haben muß, in welchem sich alle besonderen Zwecke ausgeglichen

haben.“ Darum empfiehlt von Clausewitz: „Man fängt keinen Krieg an, oder man sollte vernünftigerweise keinen anfangen, ohne sich zu sagen, was man mit und was man in demselben erreichen will, das erstere ist der Zweck, das andere das Ziel. Durch diesen Hauptgedanken werden alle Richtungen gegeben, der Umfang der Mittel, das Maß der Energie bestimmt, und er äußert seinen Einfluß bis in die kleinsten Glieder der Handlung hinab.“ Diese Vorstellung findet sich in von Clausewitz' berühmter Unterscheidung zwischen Strategie und Taktik wieder: „Es ist also nach unserer Einteilung die Taktik die Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht, die Strategie die Lehre vom Gebrauch der Gefechte zum Zweck des Krieges“ (ebenda: 485).

Dieser letzte Zweck bei von Clausewitz ist von Moltkes „ursprünglich leitender Gedanke“ (vgl. 3.2). Was mit dem Krieg erreicht werden solle, entspricht der Frage, wozu man den Krieg führt. Die Frage, was man in dem Krieg erreichen wolle, ist eine Frage nach Zielen innerhalb eines Krieges. Sie entspricht der Frage nach den erwünschten „Zuständen“ in der Ziel-Definition von Raschke und Tils. Beide Male geht es um Positionen, die erreicht werden sollen, um letztlich etwas Weiteres zu erreichen – um eben den Zweck zu bewirken. Dieses letztendliche Wozu des Zwecks definiert den erwünschten Effekt, die Auswirkung einer Handlung oder einer strategisch vereinten Handlungskette. Der kategoriale Unterschied zwischen Zweck und Ziel ist, dass der Zweck sich als Wirkung erweist, das Ziel sich aber im Zustand zeigt. Der Zweck ist darum auch mehr als nur ein hierarchisch übergeordnetes Ziel.

Handlungstheoretisch geht es eben nicht um zielrationales, teleologisches Handeln, sondern um Zweckintentionales, trajektorisches Handeln (vgl. Gohl 2008: 206, 2010: Kapitel IX). Raschke und Tils begeben sich deshalb auf den falschen Pfad, wenn sie Strategie in der Theorietradition zweckrationalen Handelns nach Weber beheimaten wollen (vgl. Raschke & Tils 2010: 363) – Webers teleologischer Zweck-Begriff verwechselt Ziel und Zweck, tut damit strategischem Denken nach von Moltke und von Clausewitz Unrecht und handelt sich aus pragmatisti-

scher Sicht typisch cartesianische Probleme ein (vgl. Joas 1996: 218–230). Dieser Einwand gegen Raschke und Tils ist für das von ihnen so herausragend geprägte Thema wichtig: Bei der „Frage nach der Berechtigung des Zweck-Mittel-Schemas für ganz unterschiedliche Theorieprojekte“ handelt es sich nach Joas um „ein Problem von höchster theoriestrategischer Bedeutung“ (ebenda: 220). Würden Raschke und Tils mehr auf pragmatistische Handlungstheorien eingehen, könnten sie bei ihrer Suche nach einer „verstehenden Handlungstheorie“ (Raschke & Tils 2010: 361–369), die „Erklärungs- und Orientierungswissen“ (Tils 2005: 58–60) gleichermaßen zur Verfügung stellt, schnell fündig werden, die Bedeutung der für sie zentralen „Orientierungsschemata“ epistemologisch begründen und den in ihren Schriften immer wiederkehrenden stillen Widerstreit zwischen Intentionalität und Rationalität zugunsten der Intentionalität beenden.

Die Orientierung an einem handlungsleitenden Gedanken entlastet den Handelnden unter Bedingungen der Unsicherheit davon, die einmal festgelegten Ziele – ob im Krieg oder anderen Interaktionen – erreichen zu müssen, wenn sich die Bedingungen verändern. „In der Praxis halten sich politische Akteure nicht starr an die zu Beginn des politischen Prozesses definierten Zielsetzungen“ (Fischer, Kießling & Novy 2008: 21). Wo für erfolgreiches situationsübergreifendes Handeln der End-Effekt entscheidend bleibt, darf „erfolgreich gescheitert“ werden. Zielzustände können verfehlt werden, wenn dennoch der erwünschte Effekt eintritt. Luttwak beschreibt dies grundlegend als „paradoxe Logik der Strategie“ (Luttwak 2003: 16). Diese Einsicht teilen die Strategie-Denker mit Machtpragmatikern wie Helmut Kohl („Entscheidend ist, was hinten rauskommt“) und Pragmatisten wie John Dewey (vgl. Joas 1996: 227). Dieser hatte herausgearbeitet, dass Ziele immer auch in Bezug auf (temporär) vorhandene Mittel gesehen und möglicherweise angepasst werden müssten. In der Tat können sich bereits erreichte Ziele auf die verfügbaren Mittel, aber auch auf die Priorität anderer Ziele auf zunächst unvorhergesehene Weise auswir-

ken. Möglicherweise könnte auch die Umwelt auf die Einlösung eines Ziels so reagieren, dass es unmöglich oder unnötig wird, ursprünglich geplante Ziele noch zu erreichen.

Drei Gründe gibt es, zwischen Zweck und Zielen zu unterscheiden: Erstens ist die Rekalkulation auch von Zielsetzungen im Geiste eines leitenden Gedankens ein Gewinn an strategischer Flexibilität. Zweitens entspricht die Orientierung an zu erzielenden Wirkungen den Bedingungen und der nicht-linearen, paradoxen Logik dynamischer Umwelten viel besser als die Setzung verschiedener zu erreichender (statischer) Zustände. Und drittens erleichtert die Zwecksetzung die konsistente und konsequente Kommunikation von Handlungsabsichten, ohne dass rekalkulierte Handlungspfade auf der Ebene veränderter Ziele, Mittel oder Umweltbedingungen erläutert werden müssen.

Alle genannten drei Punkte erweisen sich gerade für die strategische Gestaltung von Beteiligungsverfahren als Segen (siehe Kapitel 5.2). Für diese Gestaltung ziviler, deliberativer oder kooperativer Interaktion ist eine weitere Unterscheidung durch von Clausewitz von höchster Bedeutung: die zwischen Strategie und Methode. Auch diese Unterscheidung baut auf der Zweck-Intentionalität politischer Strategie auf, aber sie illustriert den relativen Wert von Ziel-Mittel-Rationalitäten. Aus Sicht von Verfahrensgestalten ist die Unterscheidung von Strategie und Methode die vielleicht wichtigste Entscheidung überhaupt: Sie erlaubt, mit Beteiligungsmethoden souverän, nämlich strategisch, umzugehen (siehe Kapitel 5). Und sie macht einmal mehr deutlich, dass Raschke und Tils zu kurz greifen, wenn sie Strategie auf Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen reduzieren. Dementsprechend zentral ist die folgende Diskussion.

3.5 Was womit? Methode nach von Clausewitz als bewährte Ziel-Mittel-Operation

Taktisches Handeln wird strategischem Handeln häufig entgegengesetzt: Wer „nur“ taktisch handele, sei eben gerade kein Strategie. Das ist ein Missverständnis, dem auch Raschke und Tils aufsitzen (vgl. 2007: 76). Denn „Strategie und Taktik“ meint eigentlich ein pars-pro-toto-Verhältnis: Taktik ist ein konkreter Anwendungsbereich der Strategie. Sie ist, frei nach der von Clausewitz'schen Rede von Taktik als der Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht, die Lehre vom Gebrauch der richtigen Mittel in interaktiven Situationen. Wer taktisch handelt, handelt dem Wesen nach strategisch, aber im Kleinbereich der Anwendung. Und wer „nur“ taktisch handelt und den Bereich der Strategie als übergreifender Kalkulation vergisst, gewinnt noch eine Weile in Situationen, aber eben nicht mehr situationsübergreifend.

Die eigentliche Entgegensetzung zum Begriff der „Strategie“ ist der Begriff der „Methode“. Methodisches Handeln ist dem Modus nach nicht strategisches Handeln, und von Clausewitz behauptet sogar, seine Lehre der Strategie sei die Antwort auf die Fehler des Methodismus – eine wichtige Perspektive, die letztlich auch die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Ziel und Zweck begründet. Dennoch sind Methoden ein integraler Bestandteil jeder Strategie. Das eigentümliche Verhältnis zwischen Strategie und Methode ist letztlich die fruchtbarste Spannung prozessgestalterischen Handelns. Es bestimmt Grenzen und Potentiale des strategischen Einsatzes und der Gestaltung interaktiver Methodiken.

Dem „Methodismus“ widmet sich von Clausewitz im vierten Kapitel seines zweiten Buches „Über die Theorie des Krieges“ im Rahmen der Gesamtabhandlung „Vom Kriege“ (vgl. von Clausewitz 1998: 136–143). Neben Gesetzen, Grundsätzen, Regeln, Vorschriften und Anweisungen unterscheidet von Clausewitz als Phänomene des Handelns die „Methode, Verfahrensart, ein unter mehreren möglichen ausge-

wähltes, immer wiederkehrendes Verfahren“ und den „*Methodismus*, wenn statt allgemeiner Grundsätze oder individueller Vorschriften das Handeln durch Methoden bestimmt wird“ (ebenda: 137, kursiv im Original). Hintergrund dieser Unterscheidungen sind seine Überlegungen, wie Theorie eigentlich beschaffen sein müsste, damit das Wissen zum wirklichen Können wird – zentrale Überlegungen für den Begriff der politischen Strategie.

Der Krieg wird beherrscht von den „geistigen Kräften und Wirkungen“, der „lebendigen Reaktion“ und der „Ungewißheit aller Data“, woraus von Clausewitz schließt: „Eine positive Lehre ist unmöglich“ (ebenda: 119). „Das Wissen muss ein Können werden“, fordert ein Abschnitt (ebenda: 131). Die Aufgabe der Theorie ist es dabei, „eine Betrachtung und keine Lehre“ zu sein (ebenda: 121), strategisch verstanden „ein System der Aushülfen“ nach von Moltke. Je mehr Theorie erst zu Bekanntheit, dann zur Vertrautheit mit dem Gegenstand der Kriegführung beiträgt, desto mehr „geht sie aus der objektiven Gestalt eines Wissens in die Subjektive eines Könnens über, und um so mehr wird sie sich also auch da wirksam zeigen, wo die Natur der Sache keine andere Entscheidung als die des Talents zulässt; sie wird in ihm wirksam werden“ (ebenda: 121).

Methoden sind zunächst einmal Ausdruck der Theorie der Kriegführung: Sie sind auf Durchschnitts-Schematisierungen aufbauende Verfahrensarten, „auf die wahrscheinlichsten Fälle berechnet“ (ebenda: 137 f.). Das hat praktischen Mehrwert: „An diese Dinge knüpft sich die eigentliche Kriegführung an, sie übernimmt sie also als gegebene Verfahrensarten“ (ebenda: 139). Methoden werden normierte, verlässliche Bausteine des Vorgehens, mit denen sich Präzision und Sicherheit in der Führung der Truppen einüben lassen – eine unentbehrliche Voraussetzung für erfolgreiches Handeln unter den Bedingungen von Ungewissheit: „Aber die häufige Anwendung der Methoden wird in der Kriegführung auch als höchst wesentlich und unvermeidlich erscheinen, wenn man bedenkt, wie vieles Handeln auf bloße Voraussetzun-

gen oder in völliger Ungewißheit geschieht“ (ebenda: 140). Methoden dienen demnach der schematischen Orientierung und Urteilskraft. Sie schaffen Sicherheit, begründen Einübung und drücken bewährte, durchschnittliche Vorgehensweisen aus.

Aber der dem Bereich der Taktik zugehörige Methodismus birgt Gefahren, wenn er in den darüber stehenden Bereich der Strategie eindringt. Im Reich der Strategie als Bereich umfassender, komplexer und dynamisch zusammenwirkender Faktoren kann ein auf Durchschnittswerten basierendes schematisches Handeln großen Schaden anrichten (vgl. auch Galuske 2007 und Dörner 2008). Zwei Gefahren der Methode nennt von Clausewitz: Erstens, die Unflexibilität des Handelns – Methodismus kann dem Feldherrn die Hände binden (vgl. von Clausewitz 1998: 141 f.). Zweitens kann Methodismus zur Denkfaulheit und Geistesarmut führen, und in der Konsequenz zu so tragischen Niederlagen preußischer Generäle, die beispielsweise 1806 „sämtlich mit der schiefen Schlachtordnung Friedrichs des Großen sich in den offenen Schlund des Verderbens warfen“, Ausdruck nicht bloß für „eine Manier, die sich überlebt hatte, sondern [für] die entschiedenste Geistesarmut, zu der je der Methodismus geführt hat, womit sie es zustande brachten, die Hohenlohische Armee zugrunde zu richten, wie nie eine Armee auf dem Schlachtfelde selbst zugrunde gerichtet worden ist“ (ebenda: 143). Es sind diese drohenden Dummheiten des Methodismus, die von Clausewitz motivieren, seine Theorie der Kriegführung zu schaffen. Er will die Vertrautheit mit dem Kriege und damit die Urteilskraft erhöhen, so dass der Methodismus zurück in den Bereich des Taktischen gedrängt wird. Methoden machen für von Clausewitz erst im ordnenden Kontext der Strategie Sinn.

Drei Beobachtungen sind entscheidend: Erstens, Methoden sind keine immer wieder neu vorgenommenen Kalkulationen, sondern Operationen, bei denen bestimmte Mittel in einem definierten und erprobten Ablauf immer zu den gleichen Zielen führen. In anderen Worten: Methoden sind bewährte Ziel-Mittel-Operationen (vgl. Gohl 2010: Kapitel IX).

In der Maßgabe der Bewährtheit steckt neben der Erfahrungssättigung der Methode auch die Darstellung ihrer auf Plausibilität überprüfbaren Zusammenhänge in einer anwendungsunabhängig möglichen Definition der Methode. Zweitens sind sie in sich konsistent und abgeschlossen: Sie funktionieren im Kasernenhof und auf dem Schlachtfeld nach der immer gleichen inneren Ziel-Mittel-Rationalität der Methode. Den Faktor Umwelt gibt es für sie nicht. Drittens demonstriert von Clausewitz, dass der Faktor Umwelt die Ziel-Mittel-Rationalität der bewährten Methode in ihren Ergebnissen ad absurdum führen kann, weswegen die Kalkulation von Zielen, Mitteln und Umwelt der notwendigen Anleitung durch den strategischen Zweck bedarf.

3.6 Wozu wie? Strategie als kreative Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulation

Wie ist strategisch vorzugehen? Es sind nach Raschke und Tils immer wieder Ziele, Mittel und Umwelt miteinander zu kalkulieren – und, so fügen von Clausewitz und von Moltke hinzu: Diese Kalkulation muss sich notwendig im Guss und Geiste eines leitenden Gedankens, eines bündelnden Zwecks, im Lichte einer Antwort auf die Frage nach dem Wozu vollziehen. Strategie ist dann das Konstrukt einer kreativen, handlungspraktischen, erfolgsorientierten und situationsübergreifenden Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulation. Der Einsatz bestimmter Strategien ist durch ihr Wozu, ihren Zweck, festgelegt. Dieser Zweck ist der handlungsleitende Faktor. Die Durchführung, das Wie der Strategie, ist dann durch die andauernde Kalkulation aller zusammenwirkenden Faktoren bestimmt: des Zwecks, der Ziele, der Mittel und der Umwelt. Dabei können Methoden des Handelns eingesetzt werden, die erprobte und bewährte Ziel-Mittel-Operationen sind. Methoden sind wertvolle systematisierte Bausteine des Wissens und Könnens. Sollen sie sich unter den Bedingungen der Umwelt bewähren, müssen sie strategisch eingefasst werden: in die zweckorientierte Kalkulation ihres Zusammenwirkens mit einer komplexen, dynamischen und also kontingenten Umwelt. Wo die Umwelt ins Spiel kommt, bedürfen die

Ziele und Mittel von Methoden des übergreifenden Handlungszwecks – eine Einsicht, deren Verweigerung den Methodengurus unter den Gestaltern von Beteiligungsverfahren zwar quasireligiöse Anhänger-schaften, aber praktische Misserfolge beschert.

4 Beteiligungsverfahren als organisierte Dialoge

Die Vielfalt der Beteiligungsverfahren in einem Grundmodell zu vereinen, ist im Konsens der Beteiligungstheoretiker bislang nicht gelungen. Zwar gilt der Diskurs als Form der Deliberation als hilfreiches Modell, aber in ihm gehen wesentliche Elemente von Beteiligungsverfahren verloren. Das im Folgenden dargestellte Modell des organisierten Dialogs ist geeignet, demokratische Verhältnisse als Prozesse produktiv zu organisieren – das heißt, dialogische Beteiligung auf effektive Ergebnisse hin zu strukturieren.

4.1 Der Begriff des Dialogs nach Bohm, Buber und Lueken

Der Begriff des Dialogs erscheint auf den ersten Blick noch stärker normativ aufgeladen als der des Diskurses. In der Tat verbinden sich mit dem Dialog herkömmlicherweise Erwartungen an Unmittelbarkeit, Authentizität und Offenheit, die ihn zum Fremdkörper in der Politik zu machen scheinen. Eine Durchsicht der Dialog-Konzeptionen von Martin Buber (1983; 1997), David Bohm (2004; Bohm & Nichol 2005) und Geert-Lueke Lueken (1996) entdeckt aber jenseits der normativen Emphase im Dialog eine bestimmte, strukturelle ebenso wie prozesshafte Konfiguration von Mensch, Mitmensch und Welt, mit der sich Beteiligungsverfahren einfach entschlüsseln, typologisieren und letztlich neu und strategisch gestalten lassen (vgl. Gohl 2010: Kapitel 8).

Nach Buber konstituiert der Dialog ein Verhältnis zwischen Mensch und Mensch, zwischen Mensch und Gott (Ich – Du) oder zwischen Mensch und Welt (Ich – Es). Buber privilegiert die Ich-Du-Beziehung gegenüber der Ich-Es-Beziehung. Bei Buber ebenso wie bei Bohm ist der Dialog aber kein Zustand, sondern ein sich vollziehender Prozess; er ist ein lebendiges Verhältnis, das voraussetzt, dass sich seine Teilnehmer mit Offenheit begegnen. Im Dialog nimmt das Individuum am Vollzug der Welt teil, deren Sinn sich als „Wort“ (Buber)

oder „Sinnstrom“ (Bohm) in der Sphäre des dialogischen „Zwischen“ erschließt. Auf diese Weise wird der Dialog zur Quelle einer humanen und gesamtheitlichen Rekonstruktion der verflochtenen Zusammenhänge der Welt, deren moderne Instrumentalität und Fragmentierung allerdings in kulturkritischer Absicht getadelt wird.

Lueken arbeitet weniger emphatisch, aber in struktureller Analogie die wesentlichen Elemente eines Dialogs heraus; er rekonstruiert ihn als eine Urform der Kommunikation, bei der *„jemand mit jemandem über etwas spricht“* (Lueken 1996: 62, kursiv im Original). Die „mit-Relation“ des Sprechers und des Angesprochenen konstituiert ein Verhältnis des Miteinandersprechens – den „Personenbezug“. Zwischen den Dialogteilnehmern und dem „Thema, Inhalt, Gegenstand der Rede“ besteht dagegen eine *„über-Relation“* (ebenda: 62, kursiv im Original) – das Verhältnis eines „Sachbezugs“. Konstitutiv für die „mit-Relation“ ist es, den Partner im Dialog als unverfügbares „Mit-Subjekt“ des Austausches, nicht als Objekt der Information zu begreifen – eine Kant'sche Maßgabe, den Partner „jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel“ zu behandeln und im eigenen Handeln die Zwecke des Partners zu berücksichtigen (ebenda: 76 f.).

Lueken trifft fast alle strukturellen Vorstellungen Bohms und Bubers: Jemand spricht in dynamischer Wechselrede mit jemandem über etwas, wobei die Offenheit des Gesprächsverlaufs durch einen gemeinsamen Sachbezug relativiert, qualifiziert und ausgerichtet wird. Die dynamische Wechselrede erlaubt zudem eine kontext- und situationssensible Gestaltung des Gesprächs. Der explizite Sachbezug ist bei Buber und bei Bohm nur indirekt gegeben und nicht konstitutiv relevant. Während Buber die aufmerksame Beziehung zum dialogischen Gegenüber betont, fokussiert Bohm auf die Veränderungen im eigenen Bewusstsein, die der offene Dialog anregt. Das ist ihm dann allerdings nur Mittel zum Verständnis und dialogisch vorgenommene, gemeinsame, überwindende Rekonstruktion der „wahren“ und verflochtenen Verhältnisse der Welt jenseits ihrer modernen Fragmentierungen.

4.2 Der Dialog als triadisches Vollzugsverhältnis

In einem Dialog redet Teilnehmer A mit Teilnehmer B über das Thema X, und zwar auf dynamische, reziproke, sachbezogene und ergebnisoffene Art und Weise – das ist die Grundvorstellung eines Dialogs als Gespräch. Strukturell und figurativ verstanden, wird aus der Rede eine Interaktion. Dann interagieren in einem Dialog der gleichberechtigte Teilnehmer A mit Teilnehmer B über das Thema X auf dynamische, reziproke, sachbezogene und ergebnisoffene Art und Weise. Dieses strukturelle oder figurative Grundmodell des Dialogs betont das Arrangement eines triadischen Verhältnisses zwischen Teilnehmer, Teilnehmer und Welt, welches sich im dialogischen Prozess selbst verändert. Diese simple Vorstellung eines triadischen Vollzugsverhältnisses zwischen A, B und X ist die Grundlage des „organisierten Dialogs“, wie er allen Beteiligungsverfahren zugrunde gelegt werden kann (vgl. Gohl 2010: Kapitel 8).

Ähnliche Vorstellungen finden sich im Modell der Themenzentrierten Interaktion der humanistischen Psychologin Ruth Cohn (vgl. Cohn 1975), die ein Verhältnis zwischen „Ich – Wir – Es“ unter den Bedingungen von „Globe“, der Welt als Kontext, postuliert. Auch „Procedere“, ein Forschungs- und Entwicklungsverbund für prozedurale Praxis in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, geht in einem Grundmodell kooperativer Verfahren von Teilnehmern aus, die in einem bestimmten Kontext in interaktiver Beziehung stehen, dabei sachlichen Bezug nehmen und ihre Interaktion über die Zeit an einem leitenden Zweck ausrichten. Dieses Modell wird den jährlichen Fortbildungsveranstaltungen in der Evangelischen Akademie Loccum zugrunde gelegt (Procedere 2006).

Für seine Anwendung muss das hier vorgestellte Grundmodell eines triadischen Vollzugsverhältnisses freilich etwas Komplexität und Dynamik auftanken. Fünf konstitutive Elemente des Dialogs lassen sich zunächst bestimmen: (1) die Teilnehmer („Ich und Du“), (2) der Be-

zugszusammenhang X („Es“), (3) die Beziehungen zwischen den Teilnehmern („mit-Relation“), (4) die Bezüge der Teilnehmer auf den Bezugszusammenhang („über-Relation“) und (5) der Vollzugsprozess (dynamischer Verlauf). Die ersten vier Elemente wirken als Faktoren aufeinander im fünften, integrierenden Faktor, dem Vollzugsprozess, ein, und zwar nach drei weiteren Maßgaben, die einen Dialog von der bloßen Kommunikation unterscheiden: (a) die Reziprozität zwischen (b) gleichberechtigten Teilnehmenden, die (c) sachbezogen und (d) ergebnisoffen miteinander interagieren. Hinzugenommen werden muss schließlich, wenn dieses Modell des Dialogs in den politischen Raum übertragen wird, ein letztes Element, das sich als Faktor auf die anderen fünf Faktoren auswirkt (6): der Kontext. Was heißt das im Einzelnen?

Die (1) Teilnehmer eines Dialogs sind Individuen mit bestimmten Dispositionen – mit einem bestimmten Wissen, bestimmten Fähigkeiten, Motivationen und Zielen, die möglicherweise auch spezifischen Rollen entsprechen, in deren Funktionslogiken sie teilnehmen. In der (a) reziproken (3) Beziehung zueinander sind sie (b) an Rechten gleich, auch wenn die Beziehung möglicherweise zunächst mit Konflikt und Kommunikationsstörungen behaftet oder dauerhaft von partikularen Interessen geprägt ist. In einem (c) sachbezogenen und (d) ergebnisoffenen (4) Bezug stehen die Teilnehmer zum (2) Bezugszusammenhang X, dem (in der Regel komplexen) „Gegenstand“ oder Problem – der Frage oder Herausforderung des Dialogs. Dass sich die Teilnehmer auf diesen Bezugszusammenhang X beziehen, heißt, dass sie sich in ein bestimmtes handelndes Verhältnis zu X setzen. Beispielsweise konstruieren oder visualisieren sie X, analysieren X, entwerfen alternative zukünftige Versionen von X, bewerten X oder entscheiden über X. Die unterschiedlichen Modi dieser Bezugnahmen können vielfältig beschrieben werden und dienen möglichen Zwecken von organisierten Dialogen (vgl. Kapitel 5.1).

Ergebnis offen ist der Dialog insofern, als keiner der Teilnehmer das materielle Ergebnis der problembezogenen Interaktion vorherbestimmen kann. Es ist das Ergebnis beziehungsreichen Zusammenwirkens und bezughafter Einwirkung auf das gemeinsame Problem. Auch wo strategisch verhandelt wird, ist das Ergebnis in diesem Sinne offen. Das dialogische Gegenüber und die behandelten Inhalte sind nicht vollständig antizipierbar – und wo diese konstitutive Offenheit abbricht, bricht auch der Dialog ab. Das gilt für die respektvolle Verständigung genauso wie für harte Verhandlungen.

Teilnehmer, Beziehungen, Bezüge und Bezugszusammenhang sind Faktoren, die jeweils aufeinander einwirken und sich gegenseitig qualifizieren. Im Ergebnis dieses Faktorenspiels verändern nicht nur die Teilnehmer ihre Dispositionen, indem sie dazulernen. Auch ihre Beziehungen untereinander verändern sich: Gelingt der Dialog, dann entstehen beispielsweise Vertrauen und Muster der Kooperation. Aber auch die Art und Weise, in der Teilnehmer Bezug auf den Bezugszusammenhang nehmen, ändert sich: Zu einem gegebenen Zeitpunkt ist der Modus des Bezugs beispielsweise die Analyse, zu einem anderen Zeitpunkt der Modus kreativer Alternativen- oder Szenarienbildung, wieder zu einem anderen der Modus der Bewertung, Entscheidung oder Konstruktion.

Das verändert auch den Bezugszusammenhang, zumindest wie ihn die Teilnehmer in ihren Konstruktionen wahrnehmen: Was am Anfang eine offene Frage ist, wird zu einer gemeinsamen Antwort. Gemeinsame Analysen und der Austausch von Perspektiven führen zu einem Lernprozess und einem besseren Verständnis des Problems. Die Erarbeitung gemeinsamer Bewertungsmaßstäbe wird zum geltenden Referenzpunkt nachvollziehbarer – wenn auch im Einzelfall unterschiedlicher – Bewertungen und Prioritätensetzungen. Szenarien zu zukünftigen Entwicklungen oder Alternativen des Bezugszusammenhangs erweitern das Bild ebendieses Bezugszusammenhangs und werden zum Referenzpunkt von Planungen. Und was eine drohende

Herausforderung schien, wird im Idealfall zu einer Chance, gemeinsamen Mehrwert zu schaffen. – Aber der Bezugszusammenhang kann sich auch an und für sich, dialog-exogen sozusagen, verändern: Die Welt geht weiter und verändert auch den Wirklichkeitsausschnitt, auf den sich der Dialog bezogen hat. Der Bezugszusammenhang erweist sich in der Regel als nicht nur komplex, sondern auch dynamischen Veränderungen unterworfen.

Wo sich einer der vier Faktoren verändert, hat dies Auswirkungen auf die anderen Faktoren des Dialogs. Schlechte Beziehungen können unter Bezugnahme auf eine gemeinsame Herausforderung verbessert werden. Die Arbeit an kritischen Fragen kann die Teilnehmer aber auch entzweien. In jedem Fall verändern sich dabei auch die Dispositionen der Teilnehmer: Verständnis oder auch Unverständnis wachsen. Der Dialog erlaubt letztlich etwas, was Joas zur notwendigen Grundlage von Wertbildungs- und Bindungserfahrungen erklärt hat: Selbsttranszendenz Erfahrungen (vgl. Joas 2004: 47 f.).

Es sind diese Veränderungen, die als eigenständiger Faktor eines (5) Vollzugsprozesses auftreten – die Verhältnisse verändern sich im dynamischen, nicht vollständig antizipierbaren Vollzug des Dialogs. Das gilt für die Selbstverhältnisse der personalen Dispositionen der Teilnehmer, für ihre sozialen Beziehungen, für sachliche Bezugnahmen und für die Bezugszusammenhänge. In diesem Sinne ist der Dialog ein Verhältnis in Veränderung: ein Vollzugsverhältnis oder Vollzugsgeflecht, in dem ein Potential zur Transformation für alle Faktoren und Relationen durch alle Faktoren und Relationen entsteht. Das macht das komplexe Vollzugsgeflecht dynamisch – es führt zu einer spezifischen Dynamik, zu einer bestimmten Temporalstruktur, kurz: zu einer spezifischen Zeitgestalt eines Dialogs. Zeitgestalten sind in der Raumzeit verortete Temporalstrukturen (Dollase, Hammerich & Tokarski 2000). Die Muster von Zeitgestalten entstehen aus dem Zusammenspiel von zwei Elementen: erstens, der Zeit als Quantität, als chronos, als Takt und Rhythmus; und zweitens, der Qualität von Zeit, dem kai-

ros-Element der Zeitlichkeit. Diese erweist sich als reifer oder strategischer Moment (Zeitpunkt, Situation) und ergibt sich aus dem Verhältnis zu anderen Momenten als *occasio*, als rechte Zeit, günstige Gelegenheit oder kritischer Augenblick (Horn und Rapp 2008: 227). Zeitgestalten zeichnen den quantitativ-chronologischen Ablauf und den qualitativen Verlauf der Zeitlichkeiten nach und sind charakterisiert durch Gleichzeitigkeiten und Ungleichzeitigkeiten, Gleichförmigkeit und Abwechslung, Hoch- und Tiefpunkte. Sie umfassen Potentiale und Sackgassen, reife Zeiten wie Durchbrüche, Kulminationspunkte, Krisen, Flaschenhälse, Momentum, tipping points, points of no return oder windows of opportunities: „Fenster der Geschichte“. Wo die Dynamiken in ihren Verläufen – ihren Zeitgestalten – ähnlich sind, handelt es sich dann um ähnliche Dialoge, beispielsweise um Mediationen, die sich nach bestimmten Regeln und in typischen Phasen vollziehen.

Der Faktor des Vollzugsprozesses wird besonders wichtig, wenn in der Organisation eines Dialogs Zeit und Zeitlichkeit bewusst gestaltet werden, also die Zeit als Zeitgestalt strukturiert wird. Anfang und Ende, Höhepunkte und Tiefpunkte, Entscheidungs- und Umkehrpunkte, Gelegenheiten, Übergänge und andere zeitliche Phänomene können durch prozessgestalterisches Handeln in gewissem Maße herbeigeführt oder mindestens begünstigt und genutzt werden.

Wichtig wird der Faktor des Vollzugsprozesses auch dann, wenn man den Dialog nicht als einen von der Welt abgeschlossenen Vorgang versteht, sondern als Teil einer größeren, im Dialog personalisiert und sachlich repräsentierten Wirklichkeit. In dieser Sicht erhält der Dialog ein Außen, eine eigene natürliche oder institutionelle Umwelt, ein eigenes soziales Umfeld, kurz: einen (6) Kontext. Dieser Kontext ist ein weiterer Faktor, der auf das Vollzugsgeflecht des Dialogs einwirkt – oder genauer: Der Kontext ist der Ort vieler weiterer Faktoren, die auf den Dialog einwirken können, wie rechtliche Rahmenbedingungen, Öffentlichkeit, konkurrierende Foren der kollektiven Problembearbeitung, parallele Entwicklungen in der Sache, wissenschaftliche Entde-

ckungen, unvorhergesehene Ereignisse und so weiter. Unterschieden werden kann zwischen dem konkreten Kontext einer materiellen Umwelt und des sozialen und politischen Umfeldes auf Mikro- und Mesoebene einerseits und dem systemischen Kontext bestimmter Ausprägungen von Demokratie auf der Makroebene andererseits.

Umgekehrt verhält sich jeder Dialog, als Konfiguration ebenso wie in seinen einzelnen Faktoren, zu diesem Kontext. Beispielsweise ist der Bezugszusammenhang in der Regel ein Ausschnitt aus der gesellschaftlichen Wirklichkeit, die man sich nach Isaiah Berlin als ein Bedingungsgeflecht bekannter, halbbekannter und unbekannter menschlicher und nicht-menschlicher, im Wechsel zusammenwirkender Faktoren vorstellen kann (vgl. Berlin 1998a: 88). Auch die Teilnehmer sind, zumal in Beteiligungsverfahren, Repräsentanten von spezifischen gesellschaftlichen Gruppen, welche die Dispositionen der Teilnehmer über spezifische Vorbildungen, Wahrnehmungen und Rollen-Skripten prägen. Auch die im Bezug – im Verhältnis zum Bezugszusammenhang – in Anschlag gebrachten Mittel sind durch diesen Kontext geprägt. Im Falle von Beteiligungsverfahren ist beispielsweise die Visualisierung des Bezugszusammenhangs über Metaplan-Kärtchen, „the German Method“, in anderen Ländern unbekannt bis belächelt.

Das Verhältnis zu seinem Kontext lässt sich für einen Dialog über zwei Begriffe beschreiben: erstens Positionierung und zweitens Kopplung. Ersteres betrifft die Bedeutung, die ein Dialog im Verhältnis zu seinem Kontext hat: Ist er eine weiterhin belanglose Konversation am Rande anderer, „entscheidender“ Vollzugsprozesse, oder ist er der zentrale Ort von Problembearbeitung, Entscheidungsfindung und Veränderung? Handelt es sich um eine Verhandlungsgruppe, die einen Durchbruch erzielen soll, um eine Expertengruppe, die die besten Lösungen erarbeiten soll, um Bürger, die Entscheider beraten sollen? Welcher Stellenwert wird dem Dialog öffentlich und kommunikativ zugeschrieben, in wessen Nähe wird er gerückt oder in welche Distanz gesetzt?

Ist er der Form nach demokratischer Normalfall oder ein Novum? Innerhalb seines Kontextes ist der Dialog in all seinen Faktoren positioniert: über die (nicht entscheidenden oder entscheidenden) Teilnehmer, den gewählten Wirklichkeitsausschnitt und die Relevanz seiner bezughafte Einwirkung darauf, die Veränderungen des Bezugszusammenhangs sowie letztlich den Verlauf und die Ergebnisse seines Vollzugsprozesses. Der Dialog, zumal der organisierte und institutionalisierte, kann sogar die Rolle eines eigenständigen Akteurs, einer Partei, einnehmen, wenn es im Dialog zu einer gewissen Vergemeinschaftung der Dialogteilnehmer kommt, die sich gegenüber Nicht-Teilnehmern abgrenzen.

Hier kommt die Bedeutung der Kopplung ins Spiel: Welche Verbindung wird zwischen Dialog und Kontext hergestellt? Besteht überhaupt eine? Werden die Ergebnisse des Dialogs im größeren Kontext eine Rolle spielen, und wie ist diese Rolle abgesichert? Welche Effekte haben zum Beispiel die Lernerfahrungen der Teilnehmer im größeren Kontext? Gibt es Entscheider, die sich verpflichtet haben, den Ergebnissen eines Dialogs Gehör zu schenken oder sogar einer Antwort zu würdigen?

Ein Beispiel für die Positionierung und Kopplung eines Dialogs im Kontext: Wo repräsentative Teilnehmer einer politischen Mediation – verstanden als öffentlich so ausgezeichnete und mandatierter Ort der Verständigung und der Konsenssuche – nach langen Lernerfahrungen, vertrauensbildenden Gesprächen über Gott und die Welt und langwierigen Analysen, nach kreativer Suche nach Alternativen und schmerzhaften Entscheidungen einen Konflikt am Ende bearbeitet und gelöst haben wollen, kann die Umwelt, das Umfeld mit Befremden und Ablehnung reagieren. Die über die Positionierung hinausgehende Kopplung funktioniert nicht: Die Teilnehmer der Mediation haben sich möglicherweise von ihren Mandatgebern entfremdet, die Ergebnisse gehen nicht in die formalen Verfahren ein, die Kopplung misslingt.

4.3 Zur Organisation des Dialogs

Die Organisation eines Dialogs bezweckt, die gelingende Bearbeitung und den erfolgreichen Vollzug eines gemeinsamen Anliegens der Teilnehmer nach den Maßgaben des Dialogs zu gestalten (Gleichberechtigung, Reziprozität, Sachbezogenheit, Ergebnisoffenheit). Sie ist Ausdruck der Einsicht, dass informelle Beteiligungsverfahren als „Mini-Öffentlichkeiten“ ein bestimmtes „Design“ nach bestimmten „Rezepten“ brauchen (Dryzek 1990: 43; Fung & Olin 2003; Gastil & Levine 2005; Saretzki 2010: 145). Dabei wird festgelegt, wann und wo wer mit wem über was womit und wozu interagiert – in anderen Worten, wie ein problembearbeitender dialogischer Interaktionsprozess sich vollziehen sollte. Die Ausgestaltung dieser Designs ist „einer strategischen Bearbeitung nicht nur zugänglich, sie [läßt] geradezu zu strategisch angelegten Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen ein“, profitiert also von einer strategischen Herangehensweise (Saretzki 2010: 245 f.). In der Tat ist die Gestaltung politischer Problembearbeitungsprozesse ein ideales Beobachtungsfeld zur Rekonstruktion strategischer demokratischer Politik, wie in Kapitel 5 demonstriert wird.

Was heißt es, einen Dialog zu organisieren? Das Wort „organisieren“ leitet sich in Verwandtschaft zum Begriff der „Energie“ vom Begriff des „Organs“ ab und verdankt diesen Begriffen drei wesentliche Aspekte: Instrumentalität (Organ als Hilfsmittel) und im Sinne des Begriffs der Organisation als „systematische Vorbereitung zusammenwirkender Abläufe bzw. Arbeitsprozesse“ auch die Temporalität und die Intentionalität (Etymologisches Wörterbuch 2003: 284, 955). Diese Aspekte kommen in der Organisation von Dialogen zum Ausdruck: Hier geht es um die systematische, zweckintentionale Vorbereitung und Gestaltung zusammenwirkender zeitlicher Prozesse mit Hilfe bestimmter Mittel.

Die Organisation eines Dialogs setzt mit ihrer Einwirkung zunächst an den genannten fünf Faktoren des Dialogs an: bei den (1) Teilnehmern, dem (2) Bezugszusammenhang, den (3) Beziehungen der Teilnehmer

untereinander, den (4) Bezugnahmen der Teilnehmer auf den Bezugszusammenhang und beim (5) Vollzugsprozess dieses Verhältnisgeflechts. Darüber hinaus besteht eine organisatorische Einwirkungsmöglichkeit der Organisation eines Dialogs in Bezug auf dessen (6) öffentliche (kommunikative) Positionierung und Kopplung in einem bestimmten Kontext sowie, darüber noch hinausgehend, die Beeinflussung dieses Kontextes selbst, wo dies im Einflussbereich der Organisatoren eines Dialogs liegt – Letzteres ist die Pointe der Gestaltung dreidimensionaler Verhandlungen (vgl. Lax & Sebenius 2006). Spätestens hier, in der Gestaltung eines Verhältnisses des Dialogs zur Umwelt über Positionierung und Kopplung oder gar die (Teil-)Gestaltung dieses Kontextes selbst wird die Organisation eines Dialogs offensichtlich strategisch.

Die Einwirkung auf die Faktoren eines organisierten Dialogs erfolgt in verschiedenen Graden: von der beratenden Begleitung ohnehin bestehender dialogischer Prozesse über die strukturierende Moderation zäher Dialoge bis hin zur Initiierung und Motorenfunktion des Organisators für einen Dialog, den es ohne diese Initiative gar nicht geben würde.

Die Gestaltung unterschiedlicher Faktoren des Dialogs erfolgt, indem der Organisator die Bedingungen eines gelingenden Dialogs zu einem gemeinsamen Anliegen schafft. Was diese Bedingungen sind, lässt sich in zwei Hinsichten beschreiben: erstens in ihrem dialogischen Minimum und zweitens in ihrer spezifischen, zweckorientierten Gestaltung. Die Gestaltung des organisierten Dialogs muss in ihrem Minimum, der Begleitung, die Bedingungen sicherstellen, die den Maßgaben der (a) Reziprozität zwischen (b) gleichberechtigten Teilnehmenden entsprechen, die (c) sachbezogen und (d) ergebnisoffen miteinander interagieren. – Oft geht die Gestaltung aber darüber hinaus und verfolgt in Bezug auf die genannten sechs Faktoren des Dialogs bestimmte Ziele, die mit bestimmten Mitteln erreicht werden sollen. Die dabei instrumentell zum Einsatz kommenden Ziel-Mittel-

Operationen sind methodische Bausteine, die letztlich zweck-intentional variiert werden (vgl. Kapitel 5.2).

Die Gestaltung von Bedingungen für einen gelingenden Dialog erfolgt, indem der Organisator für die Teilnehmer bestimmte Freiräume und Handlungskorridore strukturiert und die Interaktion auf bestimmte Prioritäten und gemeinsame Absichten fokussiert. Über die gesamtheitliche Gestaltung des Vollzugsprozesses schafft er Freiräume, Gelegenheiten, Potentiale für lernende Teilnehmer, die Entwicklung ihrer Beziehungen, ihre koordinierte, strukturierte und temporal fokussierte Bezugnahme auf den – vom Organisator ebenfalls fokussierten – Bezugszusammenhang.

Von Institutionentheoretikern wird das Handeln des Organisators eines Dialogs als Regelsetzung rekonstruiert. Jupille beispielsweise spricht bei seinem Verständnis von Verfahren als temporären, durch Regeln der Interaktion konstituierten Institutionen von lower-order rules, die in bestimmten Situationen die Interaktion einer bestimmten Gruppe regeln (vgl. Jupille 2004). Die Organisation eines Dialogs gleicht dann einer temporären Verfassungsgebung und entspricht dabei dem Anliegen, die problembearbeitende Interaktion eines Dialogs von den Notwendigkeiten der Selbstorganisation und Aushandlung von prozeduralen Gesichtspunkten zu entlasten. Die Setzung eines gemeinsamen Rahmens erlaubt den Fokus auf substantiell ergebnisoffenen Austausch und befreit die Teilnehmer von der Sorge um faire Spielregeln. Die Transaktionskosten sinken.

Die Idee der Spielregeln, die vom Verfahrensgestalter verantwortet werden, ist populär und hilfreich, aber nicht vollständig. Strukturierende Verantwortung übernimmt der Verfahrensgestalter auch durch andere, weniger explizite Anreize und Framings: etwa durch die Bereitstellung von Materialien und Ressourcen, durch die instrumentell erfolgende Strukturierung von Themen, Tagesordnung und Temporalität oder durch (letztlich stets autoritative, allerdings von den Teilneh-

mern für seine Rolle autorisierte) Interventionen. Natürlich, wenngleich nicht immer bewusst und selbstverständlich, arbeiten Moderatoren auch mit Propinquitätseffekten – den Auswirkungen, die Raumgestaltung auf soziale Interaktionen hat (vgl. Festinger, Schachter & Back 1950) –, und mit nudges, den durch Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein popularisierten kleinen „Stupsern“, die in der Strukturierung der Entscheidungs-Architektur für Teilnehmer stecken (vgl. Thaler & Sunstein 2008). Ein Verfahrensgestalter beherrscht als (häufig intuitives) Handwerk eine Vielzahl von personalen, sozialen, kommunikativen, sozio-technischen und im engeren Sinne technologischen Techniken, mit denen soziale Interaktionen beeinflusst werden. Alle in Kapitel 2 referenzierten Prozeduren, Methoden, Modelle, Tools, Applikationen, Interventionen oder wie auch immer genannten Beteiligungsverfahren können als komplexe Arrangements oder Regime sozialer Techniken verstanden werden, die durch soziotechnologische Arrangements vertiefend geprägt sind (vgl. Mannheim 1935; Schelsky 1979; Latour 1991, 2005; Hutchins & Klausen 1996; Corona 2007; Gohl 2010: Kapitel 8.3).

In der Reflexion des wirkungsmächtigen Handelns des Verfahrensgestalters kann nicht verborgen bleiben, dass dieses rahmensetzende Handeln durch Einflussnahme auf die problembearbeitende Interaktion der Teilnehmer problematisch für den Begriff des Dialogs ist. Dieser geht ja von der Gleichberechtigung der Teilnehmer, einer reziproken, sachbezogenen Interaktion und der Offenheit des Dialogs aus. Der Organisator des Dialogs tritt hier zunächst als Problem auf: Er spielt eine privilegierte, autoritative Rolle, betrachtet Teilnehmer als Faktoren der dialogischen Problembearbeitung und ist in diesem Sinn wohl alles andere als der Erste unter gleichberechtigten Teilnehmern. Zweitens kann er reziproken Austausch einseitig abbrechen. Drittens ist angesichts der durch ihn vorgenommenen Fokussierung des Bezugszusammenhangs und der Einwirkung auf die Fragen der Bezugsmodalitäten zu bezweifeln, ob die Offenheit des Dialogs noch gewähr-

leistet bleibt. Viertens schließlich ist der professionelle Organisator eines Dialogs dem Auftraggeber verpflichtet – kann er überhaupt allparteilich und akzeptiert sein?

Man darf mit guten konzeptionellen Gründen daran zweifeln, dass die (strategische) Organisation eines gleichberechtigten, reziproken, sachbezogenen und ergebnisoffenen Dialogs gelingt: eine Neuauflage der Frage nach der Vereinbarkeit von input und output. Man kann aber mit besseren Argumenten und Fallbeispielen zeigen, wie die Integrität eines Dialogs gewahrt bleiben kann: indem die Figur des professionellen Verfahrensgestalters noch einmal näher untersucht wird (siehe Kapitel 4.4) und indem die Offenheit des Dialogs als eine qualifizierte Offenheit begriffen wird, die durch einen Konsens der Teilnehmer über das gemeinsame Anliegen begründet wird. Hierzu mehr in Kapitel 4.2.4.

4.4 Zur Figur des Verfahrensgestalters als Organisator des Dialogs

Organisatoren von Dialogen haben eine zutiefst politische Rolle. Umso mehr überrascht es, dass es auf die Frage, wer denn diese Organisatoren von Dialogen sind, wissenschaftlich praktisch keine Antworten gibt. Verfahrensgestalter kommen als eigenständige Figuren kaum vor. Evaluationsansätze von Beteiligungsverfahren und ihren Erfolgen führen beispielsweise den Verfahrensgestalter und seine Kompetenz nicht als Faktor (vgl. Abelson & Gauvin 2006: 16–24; Geißel 2008: 32–44; Vetter 2008: 19). Es wird der Anschein erweckt, als ob die Kreativität, die Kompetenz und die Professionalität der Gestalter von Verfahren nichts mit dem Erfolg von Verfahren zu tun hätten. In der englischsprachigen Literatur gibt es vereinzelte Diskussionen der „Practitioner Perspectives“ (vgl. Mansbridge, Hartz-Karp, Amengual & Gastil 2006; Abelson & Gauvin 2006: 25–30; Cooper 2009).

Dabei erweist sich der direkte Zugriff auf Verfahrensgestalter als instruktiv: „Facilitators probably represented fairly faithfully the desires of

the participants in these deliberations as well as the goals of public deliberation more broadly“ (Mansbridge, Hartz-Karp, Amengual & Gastil 2006: 35). In der Tat muss der Verfahrensgestalter größere demokratische Ansprüche mit der konkreten und gelingenden Ausgestaltung und Anleitung eines Beteiligungsverfahrens vereinen. Die zwei letztlich entscheidenden Maßstäbe für die Verfahrensgestalter, wie offenbar auch für die Teilnehmer von Beteiligungsverfahren, sind hierbei „participant satisfaction and group productivity“ (ebenda: 1). „Participant satisfaction“ ist eine Funktion sich verändernder Dispositionen, darunter Erwartungen an demokratische Fairness. „Group productivity“ betrifft den Beitrag der Gruppe zur Bearbeitung ihres Bezugszusammenhangs. „Deliberative theory, however, remains relatively unleavened by the direct experience of deliberation practitioners“ (ebenda: 1).

Die Vielfalt von Beteiligungsverfahren hat in der Praxis jedenfalls eine Vielfalt von Selbstbildern ihrer Gestalter hervorgebracht. Diese Selbstbilder finden Ausdruck in bestimmten Szenen und Ausbildungen. Dazu gehören zum Beispiel die „Organisationsberatung“, „Coaching und Consulting“, „Projektleitung“, „Trainer und Consultant“, „Pädagogische Managementberatung“, „Beraterin, Moderatorin, Trainerin“, „Begleiter von Innovation“ oder „Beraterin für Personal- und Organisationsentwicklung“ (Weber 2005: 138). Auch scheinbar gut definierte Rollen wie die des Moderators und des Facilitators (Schwarz 2002; IAF 2005) oder des Mediators haben viele unterschiedliche Ausprägungen und „Schulen“. Andere Ansätze sprechen vom Change Leader, zu dem man sich an der Zeppelin University ausbilden lassen kann. Irene Guijt beschreibt Intermediaries als Innovators, Challengers und Bridgers (Guijt 2007). Bei Metaplan, einem Unternehmen der ersten Stunde im Bereich der Gruppenmoderation und Planung, heißen die Verfahrensgestalter „Diskursführer“. Einer der alten Metaplaner, Ulrich Martin Drescher, bezeichnet sich als „Gesprächshelfer“. Dagegen verstehen sich die „Kommunikationslotsen“, ein Netzwerk von Verfahrensanbietern, als Consultants, Facilitators und Visual Facilitators. Als Process

Provider galten im Rahmen von öffentlichen Mediationen die Vorbereiter und Organisatoren des Mediationsverfahrens, nicht die Mediatoren selbst (Zillesen 2006: 142 f.). Auf der letzten Tagung des Forschungs- und Entwicklungsverbundes Procedere in der Evangelischen Akademie Loccum Ende März 2010 machten die Begriffe des Enablers, des „Ermöglichers“, und, analog zum Social Entrepreneur, des Democratic Entrepreneurs die Runde. Vieles spricht dafür, Verfahrensgestalter als Change Agents zu begreifen.

Die Vielfalt englischer Begriffe lässt darauf schließen, dass es in Deutschland kein eigenes und typisches Vokabular der Verfahrensgestalter gibt und dass die Diskussion international abläuft. Coopers Vergleich deutscher und britischer Verfahrensgestalter jedenfalls „suggests the emergence of a common professional mind-set across Britain and Germany“ (Cooper 2009: 11). Die Perspektive einer übergreifenden Professionalisierung beschäftigt auch die Verfahrensgestalter selbst, wie entsprechende Tagungen und Workshops von Procedere in Konstanz, Heidelberg und in Loccum zeigen (vgl. Gohl 2010: Kapitel 5).

Der Aufbau einer Profession von Verfahrensgestaltern wäre aus Sicht politischer Beteiligung eine Investition in bessere Demokratie, deren Dividende letztlich bessere Beteiligungsverfahren und in der Folge mehr Demokratie ist. Die Professionsbildung würde beispielsweise die Ausbildung von Codes of Conducts beschleunigen, die dazu dienen, die autoritativ privilegierte Stellung des Verfahrensgestalters gegenüber den Teilnehmern einzuhegen. Das würde zu Kontrolle und Transparenz, andererseits aber zum Vertrauen Verfahrensgestaltern gegenüber beitragen. Dazu bedürfte es einer wissenschaftlichen Disziplin, die dem Berufsbild des Verfahrensgestalters korrespondiert und die bestimmte Systematisierungen und Standardisierungen vornimmt (vgl. Oevermann 1990; Stichweh 1994).

4.5 Organisierte Dialoge als kollektive, problembearbeitende Verfahren

Organisierte Dialoge sind vielschichtige, problembearbeitende Verfahren und Ausdruck kooperativer, ziviler, problembearbeitender, prozessgestaltender, in diesem Sinne letztlich „prozeduraler Politik“ (vgl. 4.4). Ihr Gefüge muss man sich zunächst aber als Konfiguration von Verhältnissen vorstellen, die sich verändern und die von dialogischer Interaktion in Bezug auf X geprägt sind: Wo der Veränderungsprozess der Verhältnisgeflechte von gestalterischer Intention durchdrungen wird, wird aus dem Prozess eine Prozedur, ein Verfahren.

In einem organisierten Dialog interagieren Demokraten in Bezug auf ein gemeinsames Problem. Das Rezept dieser Interaktion legt in Form einer Prozedur fest, wann und wo wer mit wem über was womit und wozu interagiert. Die Festlegung dieses Rezeptes durch den Organisator des Dialogs kann methodisch oder strategisch erfolgen (siehe 4.6). Wo sie methodisch erfolgt, bestimmt eine bewährte Methode den Verlauf der problembearbeitenden Interaktion, und der organisierte Dialog nimmt eine aus der Vielfalt von Beteiligungsverfahren gewählte Gestalt an. Wo organisierte Dialoge strategisch gestaltet werden, werden Methoden als Bausteine rekombiniert. Im methodischen Fall gleicht der organisierte Dialog einer Symphonie mit präzise getimten und eingeübten Einsätzen verschiedener Stimmen, im strategischen Fall eher einem improvisierten Jazz-Stück, in dem ein bestimmtes Motiv, ein leitender Gedanke, variiert wird. In beiden Fällen handelt es sich um Prozeduren: um bewusst gestaltete Prozesse.

Methodisch betrachtet gleicht die reziproke, sachbezogene und ergebnisoffene Interaktion von gleichberechtigten Teilnehmern in Bezug auf ein zu bearbeitendes Problem einer Operation, in deren Verlauf Operatoren einen Operanden, den Gegenstand der Operation, bearbeiten und verändern. Auf partizipative Verfahren übertragen, erinnert die Begrifflichkeit der Operation an das Vokabular der Moderation oder der

Mediation. Moderatoren und Mediatoren haben die Rolle von Operatoren, die einen transformativen Prozess anleiten, bei dem ein Problem bearbeitet wird. Zu diskutieren wäre, ob die Teilnehmer selber Operatoren oder Operanden sind. Letztlich ist beides der Fall: Einerseits wirkt der Organisator des Dialogs auf sie ein, und in diesem Sinne sind sie Operanden – hier scheint die eben angesprochene problematische Rolle des privilegierten Organisators eines Dialogs auf. Da die Teilnehmer aber eigenständig selbst wieder auf den Operanden des Problems Einfluss nehmen, sind sie in diesem Sinne selbst Operatoren.

Das Bild der Operation wird in den Prozessmanagementtheorien der Betriebswirtschaften in einer Begrifflichkeit vertieft, die wieder an das Scharpf'sche input-output-Modell erinnert (Becker, Kugeler & Rosemann 2002; Anupindi et al. 2006; Davis & Brabänder 2007). Danach hat jeder Geschäftsprozess ein Objekt, das durch inputs in einen output transformiert wird. Die Bearbeitung des Operanden bedarf dabei jeweils bestimmter Ziele und Mittel. Ziele definieren, was das Ergebnis sein soll, und die Mittel einer gegebenen Operation wirken auf inputs ein, damit dieses Ergebnis zustande kommt. **„Inputs refer to any tangible items that ‚flow‘ into the process from the environment; (...). Outputs are any tangible or intangible items that flow from the process back into the environment“** (Anupindi 2006: 3, Hervorhebungen im Original; vgl. Becker, Kugeler & Rosemann 2002: 6). Je nach Operationsrezept sind unterschiedliche Ziel-Mittel-Funktionen in unterschiedlichen Verläufen regelgeleiteter Interaktion arrangiert.

Diese Vorstellungen können an sozialwissenschaftliche und politische Diskussionen um die Wirkungsanalyse angeschlossen werden, wie sie am Beispiel der Projekte der Entwicklungshilfe oder der Evaluation von Stiftungsarbeit geführt werden. Der Diskurs der Wirkungsanalyse wird nicht einheitlich geführt (Thilo-Körner 2004: 3; Pamme 2009: 7). Im Anschluss an die in der Entwicklungspolitik übliche Evaluationspraxis (vgl. Thilo-Körner 2004), aber im Gegensatz zur deutschen Evaluationsforschung (vgl. Pamme 2009) wird folgende Begriffsverwendung

vorgeschlagen: Der output ist das konkrete Ergebnis, das physische „Produkt“ des Operationsprozesses. Davon unterschieden wird der outcome, der konkrete Wirkungseffekt, der sich aus einem oder mehreren outputs ergibt. Beispielsweise ist ein konkreter output eines Mediationsverfahrens ein Mediationsvertrag, aber der outcome ist die Lösung des Konflikts. Wo der outcome selbst wieder indirekte Effekte auf das System hat, spricht man vom impact – beispielsweise die dauerhafte Befriedung einer Organisation oder einer Kommune, in der eine Mediation stattgefunden hat.

Übertragen auf die Unterscheidung von Zielen und Zwecken heißt das: Ziele sind konkret definierte outputs, zum Beispiel Dokumente, in denen Perspektiven, Einschätzungen, Bewertungen, Pläne oder Konsense festgehalten werden, aber auch konkrete Lern-Erfahrungen, Äußerungen der Wertschätzung, Reflexionen und Abstimmungen. Outputs sind zeiträumlich abgeschlossene Konstruktionen. – Zwecke dagegen sind outcomes: Es sind Wirkungseffekte, die sich aus einer Reihe von outputs ergeben. Mehr noch als die Summe der outputs sind sie das Produkt der outputs. Sie sind nicht abgeschlossene Konstruktionen, sondern sich vollziehende Faktoren. Dass sie Faktoren sind, heißt, dass sie nicht Elemente einer gegebenen Situation am Ende des organisierten Dialogs sind, sondern Wirkungskräfte, die in das dynamische Zusammenspiel mit anderen Wirkungskräften eingehen. – Können Zwecke des organisierten Dialogs auch als impact definiert werden, also organisierte Dialoge auf systemische Wirkung hin ausgerichtet werden? Prinzipiell, das heißt aus kategorialer Sicht: ja – aber aus praktischer Sicht erscheint dies nicht sinnvoll. Impacts sind sozusagen systemische Zwecke, die weit hinter dem Horizont der konkreten Operationen liegen. Sie sind zu unkonkret, um das Handeln sinnvoll und konkret ausrichten zu können (siehe hierzu 5.1 zu den verschiedenen Ordnungen von Zwecken).

Vielschichtig sind solche organisierten Dialoge, da sie sich in den Vollzugshorizonten der sechs Faktoren vollziehen: auf der Ebene der Teilnehmer, ihrer Beziehungen und Bezüge, ihrer Bezugszusammenhänge, der Ebene ihres dynamischen Gesamtzusammenhangs als Vollzugsgeflecht sowie auf der Ebene ihres Kontexts. Organisierte Dialoge, welche die vielen Ebenen von interaktiven Problembearbeitungsprozessen in ihrer Gesamtheit integrieren und verfassen, müssen von den Figuren des bargaining der pluralistischen Demokratietheorie und vom „Diskurs“ der deliberativen Demokratietheorie abgegrenzt werden. Sie sind etwas anderes und mehr, auch wenn sie Elemente hiervon enthalten können (vgl. Kleger 2004: 185). Natürlich hat beispielsweise eine kollektive Problembearbeitung deliberative Phasen. Aber wo die Deliberation schon lange endet, bleibt der organisierte Dialog als Konfiguration demokratischer Verhältnisse, als dialogisches Vollzugsgeflecht am Werk.

Letztlich sind organisierte Dialoge Ausdruck der „Zivilisierung der Politik als sinnvolles und problemlösendes Handeln“ (Kleger 1999a: 190) und als solche nicht nur „Kunstgriffe der Politik“, sondern auch einer kollektiv praktizierten praktischen Philosophie. Das heißt: Die Teilnehmer bilden sich in gemeinsamer (phänomenologischer, hermeneutischer, dialektischer Reflexion) praktische Urteile darüber, was zu tun ist (Kleger 1999b; Grätzel 2007). Dabei vollzieht sich beispielsweise unter den Teilnehmern „ein Prozess andauernder, kognitiv herausfordernder Meinungs- und Willensbildung über das, was sie und andere tun wollen, sollen oder tun können“, wie Saretzki beschreibt – übrigens für den Bereich des kollektiven Strategy-Making (hierzu Kapitel 5.3.2). Welche Probleme sie dabei lösen, entspricht letztlich den möglichen strategischen Zwecksetzungen von organisierten Dialogen (Kapitel 5.1).

4.6 Organisierte Dialoge zwischen Methode und Strategie

Politische Strategien sind hier als Konstrukte einer kreativen, handlungspraktischen, erfolgsorientierten und situationsübergreifenden Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulation verstanden worden (siehe 3.6). Organisierte Dialoge können, daran anschlussfähig, als Methode oder als Strategie wie folgt definiert werden: Als Methode sind sie bewährte und wohldefinierte partizipative Ziele-Mittel-Operationen, als Strategie sind sie iterativ und selbstreflexiv gestaltete partizipative Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Operationen.

Werden partizipative Verfahren als Methoden verstanden, dann sind unterschiedliche Verfahren der Beteiligung zwischen A wie Appreciative Inquiry, B wie Bürgerforum und C wie Community Organizing über M wie Moderation oder Mediation bis Z wie Zukunftskonferenz oder Zukunftswerkstätte allesamt bewährte und wiedererkennbar definierte Bausteine partizipativen Vorgehens. In der definitorischen Festlegung einer Methode werden bestimmte Mittel bestimmten Zielen zugeordnet und die einzelnen Ziel-Mittel-Operationen wiederum in das größere Arrangement einer definierten Prozedur einer partizipativen Ziele-Mittel-Operation eingeschlossen. Das lässt sich am Beispiel von Zukunftswerkstätten wie folgt entschlüsseln: Zukunftswerkstätten bestehen immer aus drei Phasen, erstens der Kritikphase, zweitens der Visionsphase und drittens der Umsetzungsphase (Jungk & Müllert 1997). In jeder einzelnen Phase werden wiederum bestimmte Ziel-Mittel-Operationen zur Anwendung gebracht, beispielsweise Techniken der Moderation wie die Visualisierung oder Priorisierung. Verschiedene Zukunftswerkstätten gleichen sich dann vom Ablauf und von den Ergebnissen her, egal ob sie in Bensheim, Berlin oder Beijing durchgeführt werden.

Werden partizipative Verfahren als Strategien verstanden, dann sind die (methodisch) verwendeten partizipativen Ziele-Mittel-Operationen Gegenstand einer umfassenden Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkula-

tion. Entsprechend werden Ziele-Mittel-Operationen kreativ kombiniert, um die partizipative Prozedur einerseits auf prozess-endogene und prozess-exogene Erfordernisse und andererseits immer wieder am übergreifenden Zweck auszurichten. Die Wahrscheinlichkeit, dass organisierte Dialoge nicht als Methoden, sondern als Strategien umgesetzt werden müssen, steigt mit der Bedeutung, die eine reagierende Umwelt für einen organisierten Dialog hat. Eine Zukunftswerkstatt beispielsweise, die am Wochenende in der klausurhaften Atmosphäre einer evangelischen Bildungsstätte stattfindet, wird in aller Regel so vollzogen werden können, wie dies im Programm ausgeschrieben ist; Bedürfnisse vor Ort – mehr Zeit für die Visualisierung der Ergebnisse der Visionsphase – können ohne weitere strategische Kalkulation akkomodiert werden. – Findet dagegen ein Zukunftswerkstätten-Prozess statt, den beispielsweise der Ortsverband einer Partei über drei Wochenenden über drei Monate hinweg verteilt organisiert, könnten nicht-beteiligte Parteimitglieder auf die veröffentlichten Ergebnisse der Kritikphase am ersten Wochenende in einer Art und Weise reagieren, die am zweiten Wochenende statt der Visionsphase eine Revision der Kritikphase erforderlich macht. Und wenn dann auch die Ergebnisse des zweiten Wochenendes, der Vision, von der nicht-beteiligten Parteiöffentlichkeit als defizitäre Grundlage für die Umsetzungsplanung gesehen werden, muss möglicherweise der gesamte Prozess umorganisiert werden, um legitime, kreative und langfristig tragfähige Empfehlungen als Ergebnis des Prozesses sicherzustellen. Das erfordert dann strategische Rekalkulation im Lichte einer übergreifenden Intention.

Deutlich wird hier aber, dass organisierte Dialoge als bewährte partizipative Ziele-Mittel-Operationen ohne weiteres Gegenstand von Strategie als Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulation sein können. Als Instrumente strategischen Handelns in einer Demokratie drängen sie sich sogar auf: Sie öffnen und erweitern die Handlungsspielräume strategischen Handelns. Wozu und wie das geschieht, ist Gegenstand von Kapitel 5.

4.7 Prüfstein Transparenz: Zum normativen Minimalkonsens des organisierten Dialogs

Demokratie und Beteiligung sind Werte, die eine bestimmte Praxis strukturieren – je konsensfähiger die Definition dieser Werte, desto größer ist das Potential für eine breite Praxis. Je konsensfähiger also das normative Fundament des organisierten Dialogs ist, desto größere Chancen hat der organisierte Dialog als Modell demokratischer Beteiligung.

Der organisierte Dialog kommt mit dem normativen Minimum einer liberal-republikanischen Demokratie aus: Freie und gleiche Bürger interagieren reziprok, sachbezogen und ergebnisoffen, um gemeinsame Probleme und Anliegen zu bearbeiten. Die Prinzipien der Freiheit und der Gleichheit gelten komplementär: Die Anderen werden als gleiche Partner geachtet, die mit unterschiedlichen Rollen und Perspektiven, aber an Rechten gleich am Dialog teilnehmen. Frei sind die Teilnehmer, weil einerseits ihre Handlungen nicht gänzlich vorhersehbar sind und die Teilnahme andererseits selbst schon auf Freiwilligkeit beruht. Teilnehmer können den Dialog auch verlassen – im Change Management wird diese Möglichkeit das „Gesetz der zwei Füße“ genannt. Ihre Teilnahme ist ein Akt positiver Freiwilligkeit, sich auf prozedurale Reziprozität, Sachbezogenheit und materielle Ergebnisoffenheit zu verpflichten, um in freier und gleicher Interaktion Probleme zu lösen oder Mehrwert zu schaffen.

Praktisch relevant ist diese normative Fundierung aber erst in der Übersetzung in die Perspektive der Teilnehmer: Ihre Akzeptanz eines organisierten Dialogs misst sich an ihrer konkreten Zufriedenheit und der damit zusammenhängenden Produktivität der Gruppe (Mansbridge, Hartz-Karp, Amengual & Gastil 2005: 1, vgl. Zitat in 4.4). „For deliberation practitioners, maintaining a positive atmosphere and making progress are inextricably interconnected. In addition, practitioners value good emotional interaction alongside good reason-giving, inter-

pret the common good as ‚common ground‘, conceptualize freedom as the ‚free flow‘ of ideas in the discussion, and view inequality as a multifaceted obstacle to deliberation. (...) [The] ideals of consensus, rationality, freedom, and equality that normative theorists use as a criteria of legitimacy take on more instrumental purposes and concrete forms“ (ebenda: 1 f.).

Es spricht viel dafür, die normativen Erwartungen in erster Linie an der Akzeptanz eines organisierten Dialogs zu messen, die dieser bei den Teilnehmern und in der Öffentlichkeit hat. Um diese Akzeptanz im Geiste des demokratischen Dialogs zu messen, bietet es sich an, die Empfehlung des Publizitätsgebots von Kant umzusetzen. Nach Kant sind alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, unrecht (Kant 2008). Die Öffentlichkeit wird zum Prüfstein eines transparent dargestellten Dialogs, das heißt: Dieser hat sich in seinem Zweck, seinen Zielen und seinem Verlauf öffentlich auszuweisen. Gibt es gegen die Transparenz praktische Vorbehalte, so darf angenommen werden, dass der organisierte Dialog normativ problematisch ist. „Tatsächlich ist die Fähigkeit, Öffentlichkeit und Kommunikation zu ertragen, der Prüfstein, an dem sich entscheidet, ob ein vorgebliches Gut echt oder unecht ist (...). Kommunikation, Teilen, gemeinsame Partizipation sind die einzig wirklichen Mittel, das Moral-Gesetz und den moralischen Endzweck zu universalisieren“ (Dewey, zitiert nach Krüger 2000: 211). Wo Transparenz nicht möglich – oder, im Namen von Vertraulichkeit, nicht als Ausnahme gut begründbar – ist, besteht Anlass zu Misstrauen. Es ist Transparenz, die letztlich auch Vertrauen in die Vollzüge der Demokratie schafft. Transparenz ist, in anderen Worten, der entscheidende Prüfstein organisierter Dialoge.

5 Organisierte Dialoge als Strategie

Wozu, zu welchen strategischen Zwecken können organisierte Dialoge eingesetzt werden? Wie werden sie dann strategisch gesteuert, entspricht ihr Vollzug also strategischem Handeln? Welchen Problemen muss sich ein strategisch gesteuerter, inhaltlich offener Dialog stellen? Und welche Beispiele illustrieren das? Antworten auf diese Fragen werden im folgenden Kapitel gegeben.

5.1 Wozu? Zu den Zwecken organisierter Dialoge

Die Frage nach dem Wozu organisierter Dialoge zielt auf den bezweckten Effekt, also auf den outcome eines strategisch organisierten Dialogs ab. Die interne Konsistenz des organisierten Dialogs sowie seine Rechtfertigung gegenüber den Teilnehmern einerseits und die Positionierung und Verkopplung des Dialogs in seinem Kontext andererseits verlangen strategische Steuerung, das heißt: eine am Zweck orientierte, auf die Umwelt des Verfahrens bezogene und darin methodisch flexible Gestaltung von Beteiligungsverfahren. Letztlich ist der Zweck eines Dialogs der Dreh- und Angelpunkt demokratischer Arbeit.

Die spezifische Zwecksetzung bestimmt die innere und äußere Gestaltung des organisierten Dialogs. Innerhalb eines organisierten Dialogs muss die Abfolge der Ziel-Mittel-Operationen auf diesen Zweck als Intention, als leitenden Gedanken hin ausgerichtet werden. An der Zweck-Intention orientiert, kann der erfahrene, methodenkompetente Organisator eines Dialogs Bestimmungen vornehmen, wann und wo wer mit wem über was womit interagieren sollte – wie, in welchen Formen, also der Vollzug des Dialogs erfolgen sollte. Entsprechend kann der Dialog organisiert, angepasst und auch transparent kommuniziert und gerechtfertigt werden (siehe Kapitel 5.2). – In der Außensicht des organisierten Dialogs bestimmt der Zweck als Effekt die Positionierung und Kopplung des Dialogs mit dem Kontext. Der Effekt des Dialogs verändert die größeren Verhältnisse rund um den Dialog spätestens nach dessen Abschluss – wenn auch in der Regel bereits während

des Vollzugs des Dialogs erste, nicht immer beabsichtigte Impulse zu beobachten sind, auf die wiederum die Umwelt reagiert und die als Impulse in den laufenden Dialog selbst eingehen.

Wer organisierte Dialoge durchführt, kann das mit unterschiedlichen Zwecken tun. Sie sollen im Folgenden in vier umfassende Klassen übergreifender Zwecke erster, zweiter, dritter und vierter Reichweite eingeteilt werden: (1) Zwecke der Verständigung, (2) Zwecke der Beratung, (3) Zwecke der Veränderung und (4) System-Zwecke der Demokratie. Während die Zwecke der ersten drei Reichweiten als outcomes eines Dialogs beschrieben werden können, betreffen die Zwecke vierter Reichweite den systemischen impact von organisierten Dialogen. Sie sind für die Messung empirischer Beiträge eines oder mehrerer organisierter Dialoge zur demokratischen Praxis geeigneter als zur Steuerung eines konkreten Dialogs. Generell gilt aber: Je größer die Reichweite eines Zwecks, desto voraussetzungsreicher, komplexer und dynamischer ist ein daran orientierter organisierter Dialog.

Intern lassen sich diese vier Klassen übergreifender Zwecke nach spezifischeren Zwecken differenzieren, die als erwünschte Effekte des organisierten Dialogs angestrebt und ausgewiesen werden können. Ein spezifischer Zweck innerhalb der Klasse der Verständigung ist beispielsweise die Vergemeinschaftung, ein anderer ist die konkrete Urteilsfähigkeit. Ein spezifischer Veränderungszweck ist die Konfliktlösung, ein anderer die Steuerung politischer Prozesse. Die strategische Gestaltung eines organisierten Dialogs gelingt dabei, wenn jedem Dialog nur ein möglichst spezifischer und klar ausgedrückter Zweck als leitende Intention gegeben wird.

Es drängt sich auf, die vier Klassen von Zwecken als hierarchisches Verhältnis zu begreifen. So bedürfen beispielsweise Beratung und Veränderung in der Regel der vorgängigen Verständigung. Oder um es anschaulicher zu sagen: Um den Veränderungszweck einer Konfliktlösung umzusetzen, bedarf es vermutlich eines bestimmten Grades

an Gemeinschaftsbildung, welche die Konfliktlösung erleichtert. Gemeinschaftsbildung hat dann aber nicht mehr den Status einer zusammenfassenden Intention, sondern nur noch den Status eines (möglicherweise verzichtbaren) Ziels. Konfliktlösung kann auch über einen Mediator im Shuttle-Modus zwischen den Parteien ausgehandelt werden, ohne dass es hier zur Gemeinschaftsbildung kommen muss. Zwingend ist eine Hierarchie der Zweck-Klassen also nicht – erst recht nicht, weil nicht erst alle möglichen spezifischen Zwecke einer Klasse niedrigerer Reichweite in operationalisierte Zielbestimmungen übersetzt, erreicht und abgehakt werden müssen, um einen spezifischen Zweck einer Klasse höherer Reichweite einzulösen.

Im Folgenden sollen die vier Klassen übergreifender Zwecke in ihren spezifischen Zwecken beschrieben werden. Dabei handelt es sich um einen ersten Diskussionsvorschlag, der in Perspektive auf das Grundmodell des organisierten Dialogs entstanden ist, aber selbstverständlich der weitergehenden diskursiven und empirischen Prüfung bedarf:

- (1) Zwecke der Verständigung sind Zwecke, die im Selbstverhältnis der Teilnehmer, im Verhältnis zu anderen Teilnehmern und im Verhältnis zum Bezugszusammenhang X auftreten. Sie dienen dem besseren Verständnis und der Verständigung untereinander und über die Welt: (a) Dialog als Selbstzweck, (b) Lernen, (c) Vergemeinschaftung und (d) konkrete Urteilsfähigkeit.
- (2) Zwecke der Beratung betreffen das Verhältnis der Ergebnisse, des outputs eines Dialogs, zu seinem Kontext. Der Dialog dient (a) der Orientierung, (b) der Entscheidungsvorbereitung oder (c) der Evaluation von Bezugszusammenhängen, die in einem entsprechend formatierten output für dritte, nicht-beteiligte oder nicht unmittelbar beteiligte Parteien geleistet wird. Diese Zwecke der Beratung sind im repräsentativen System parlamentarischer Demokratie die typischen Zwecke partizipativer Deliberation im Rahmen informierter Meinungs- und Willensbildung.

- (3) Zwecke der Veränderung betreffen die Veränderungen des Vollzugsgeflechts und des Bezugszusammenhangs selbst mit dem Zweck, dadurch den Kontext zu verändern. Veränderungszwecke wie (a) Aktivierung, (b) Steuerung, (c) Positionierung, (d) Problemlösung und (e) Konfliktlösung sind die aus Sicht der pragmatischen Problembearbeitung entscheidenden Zwecke.
- (4) System-Zwecke der Demokratie schließlich sind mittelbare systemische Effekte organisierter Dialoge, die als impact von organisierten Verfahren verstanden werden können – zum Beispiel demokratische Sozialisation, Emanzipation, Responsivität, Problemlösungsfähigkeit, Vertrauen, Legitimation. Sie bilden insofern eine Extra-Klasse, als sie zwar den Einsatz von organisierten Dialogen begründen können, für die praktische strategische Steuerung eines Dialogs aber nicht besonders hilfreich sind.

Abbildung 3: Übersicht über Zwecke und Faktoren des organisierten Dialogs

Zweck-Klasse	Zwecke	Faktoren des organisierten Dialogs
Verständigung (outcome)	Dialog, Lernen, Vergemeinschaftung, konkrete Urteilsfähigkeit	Vollzugsgeflecht, Teilnehmer, Beziehungen, Bezugnahme
Beratung (outcome)	Orientierung, Entscheidungsvorbereitung, Evaluation	Bezugnahme, Bezugszusammenhang, Kontext
Veränderung (outcome)	Aktivierung, Steuerung, Positionierung, Problemlösung, Konfliktlösung	Vollzugsgeflecht, Bezugszusammenhang, Kontext
Demokratie (impact)	Siehe Abbildung 4 in Kap. V.1.4	Alle Faktoren

5.1.1 Zwecke erster Reichweite: Verbesserte Verständigung

Die Zwecke der Verständigung sind Zwecke erster Reichweite. Sie betreffen ausschließlich bestimmte gewünschte Ausrichtungen im Binnenverhältnis eines organisierten Dialogs. Die Zwecke der zweiten, dritten und vierten Reichweite richten dagegen die Organisation des Dialogs an seinem angestrebten Außenverhältnis aus. Im Einzelnen können folgende spezifische Zwecke der Verständigung unterschieden werden: (a) Dialog, (b) Lernen, (c) Vergemeinschaftung und (d) konkrete Urteilsfähigkeit. Diese spezifischen Zwecke eint, dass sie zu einem besseren Verständnis beitragen, das die Teilnehmer persönlich, aber auch untereinander und in Bezug auf die Sache entwickeln. Die organisierten Dialoge sind als Beiträge der verbesserten und differenzierten Verständigung ausgerichtet: Lernende Teilnehmer verständigen sich in Bezug auf ein gemeinsames Thema X und entwickeln dabei ein differenziertes Verständnis von sich, voneinander, vom Thema und von Handlungsperspektiven.

Der einfachste und fundamentalste Zweck des organisierten Dialogs ist (a) der Dialog als Selbstzweck. Dabei geht es darum, einen ergebnisoffenen, sachbezogenen und reziproken Austausch gleichberechtigter Teilnehmer herzustellen. Damit ist das demokratische Gespräch begonnen, noch bevor es um deliberative Ziele im engeren Sinne gehen muss – um vernünftige Argumentation, Konsenssuche und dergleichen. Der organisierte Dialog kann beispielsweise eine Zeit beenden, in der dialogischer Austausch nicht stattgefunden hat, und gelingende Kommunikation stiften, wo sie gestört oder zusammengebrochen war. Der organisierte Dialog in Reinform ist der zunächst minimal eingeleitete und begleitete, dann durch die Impulse der Teilnehmer selbst organisierte „Dialog-Prozess“ nach David Bohm, der von seinen Anhängern in sogenannten „Dialog-Gruppen“ praktiziert wird (Bohm 2004; Bohm & Nichol 2005; Hartkemeyer, Hartkemeyer & Dhority 2001; Dannemann 2005). Dieses Modell des Dialog-Prozesses beeinflusste auch Peter Senge und William Isaacs vom Organizational

Learning Center (OLC) der Sloan School of Management am MIT in Cambridge, USA, einem international prominenten Zentrum der Organisationsentwicklung und des Change Managements (vgl. Isaacs 1999, Hartkemeyer, Hartkemeyer & Dhority 2001: 60 f.).

Die simple Aufnahme eines dialogischen Gesprächs unter gleichberechtigten, aber in der Rolle häufig völlig unterschiedlichen Partnern ist an und für sich bereits eine Leistung. Perspektivisch kann sie ein großer und wichtiger Schritt in Richtung normaler ziviler Verhältnisse sein, ohne dass dieser Veränderungszweck in dieser Phase des organisierten Dialogs hinzutreten muss – zu denken ist hier beispielsweise an die vom norwegischen Außenminister 1993 vermittelte Aufnahme des informellen Dialogs (Track II Diplomacy) zwischen Israelis und Palästinensern in norwegischen Ferienhäusern, die dem Friedensprozess von Oslo vorangingen. Hier war die Einübung eines respektvollen, reziproken, sachbezogenen, ergebnisoffenen Dialogs zunächst Selbstzweck.

Wo (b) individuelles oder soziales Lernen der Zweck eines organisierten Dialogs ist, richtet sich der organisierte Dialog an der Erweiterung und Fortbildung bestimmter Dispositionen der Teilnehmer aus. Sollen sie beispielsweise in der Sache etwas lernen, nimmt der organisierte Dialog die Form eines Seminars an, bei dem es um Wissensvermittlung und Wissenserwerb geht. Dementsprechend stehen pädagogische Methoden im Vordergrund: Vorträge, Gruppenarbeiten, Plenumsdiskussionen, eigenständige Visualisierungen, selbstorganisierte Transferleistungen. Ähnlich steht es bei Trainings, wo Teilnehmer neue Kompetenzen erwerben sollen und diese beispielsweise in Rollenspielen einüben.

Organisierte Dialoge zum Zweck der (c) Vergemeinschaftung sind beispielsweise Teambuilding-Verfahren. Dabei wird deutlich, wie wichtig die non-verbale Interaktion ist – der organisierte Dialog ist ja als Verhältnisgeflecht beschrieben worden, in dem nicht nur verbal kommu-

niziert, sondern eben auch non-verbal interagiert wird. Auch die gemeinsame wortlose Arbeit an einer gemeinsamen, über den Workshop hinaus vielleicht völlig irrelevanten Aufgabenstellung schafft soziale Nähe und Identitätsrelevantes Verständnis. Verfahren wie die von der Bertelsmann Stiftung geförderte Gemeinsinnwerkstatt (Fänderl 2005) investieren in die Einübung gegenseitiger Verantwortung, andere Verfahren wie das von Verfahrensgestalter Oliver Kuklinski entwickelte Vitamin-B-Café erleichtern das gegenseitige Kennenlernen und die Vernetzung untereinander. Eine wichtige Methode des Community Organizing sieht vor, persönliche Geschichten auszutauschen und dabei gemeinsame Motive und gemeinsame Probleme zu identifizieren – ein methodischer Baustein, den der amerikanische Präsident Barack Obama auch ins Zentrum der Mobilisierung seiner Anhänger im Wahlkampf 2008 stellte. Diesem verdankte er emotional anrührende Narrative seiner Kampagne, mit denen er seine Vorstellung gemeinsamer Geschichten und menschlicher Nähe über Rassengrenzen hinweg eindrucksvoll demonstrierte (vgl. Wolffe 2009).

Ein zentraler und wichtiger Zweck eines verständigungsorientierten organisierten Dialogs ist letztlich (d) die Urteilsfähigkeit der Teilnehmer. An der Ausbildung der Urteilsfähigkeit, ihrem Transfer an Dritte zum Zweck der Beratung und der Fundierung erfolgreichen Veränderungshandelns durch Investitionen in die Urteilsfähigkeit setzt eine ganze Batterie verschiedener, methodisch definierter Beteiligungsverfahren an – so viele, dass Kleger organisierte Dialoge insgesamt als „Schulen der Urteilstärke“ und deshalb als „Kunstgriffe der Politik als praktischer Philosophie“ begreift (Kleger 2004). Diese Urteilsfähigkeit auszubilden bedeutet, über den Zweck des individuellen und sozialen Lernens hinauszugehen und das Erlernte im Anschlag auf konkrete, differenziert erfasste Problemstellungen durchzukalkulieren, ohne dass dabei ein finales (oder im Konsens gefundenes) Urteil auch notwendigerweise verlangt wird.

Zur Ausbildung einer differenzierten Urteilsfähigkeit gehören einzelne wichtige Leistungen, auf die ihrerseits ganze Beteiligungsverfahren und Techniken abzielen – beispielsweise (i) die Analyse der Umwelt und des problematischen Bezugszusammenhangs X oder (ii) die Suche nach Optionen und Szenarien alternativer Entwicklungspfade des problematischen Bezugszusammenhangs X. Beispiele für die gründliche Analyse durch organisierte Dialoge als Methoden sind Experten-Hearings, Experten-Gespräche oder im sogenannten Joint-Fact-Finding-Verfahren vergebene und erstellte Gutachten (vgl. Gohl & Wüst 2008). Beispiele für die Suche nach alternativen Optionen sind sogenannte Foresights, Future Search- oder Szenarioprozesse. Auch Techniken und Methoden zur (iii) Bildung gemeinsamer Maßstäbe der Beurteilung, zur (iv) diskursiven und kreativen Kalkulation aller verfügbaren Fakten, Bewertungsmaßstäbe und Optionen, zur (v) Planung als Definition und Priorisierung organisierter Handlungsabsichten sowie zur (vi) Bewertung, Priorisierung und Abstimmung strukturieren die Aktivitäten eines organisierten Dialogs zum Zweck informierter, differenzierter Urteilsfähigkeit. Zu den dabei entstehenden outputs gehören Erfahrungen, Analysen, Bewertungen, Szenarien, Pläne etc. – Zeugnisse der Entstehung eines bestimmten Wissens, das Barber als pragmatisches Beteiligungswissen besonders ausgezeichnet hat (vgl. Barber 1994: 154–168, vgl. Kapitel 2.2.1).

Die unterschiedlichen Aktivitäten (i) – (vi) der Ausbildung der Urteilsfähigkeit können in einen sinnvollen inneren Zusammenhang und Ablauf gebracht werden. Dies kann, muss aber nicht so methodisch geschehen, wie Tils den Prozess der Strategiebildung als eine Variante des hier dargelegten Prozesses der Urteilsbildung (vgl. Tils 2005: 32 ff.) festlegt: Zunächst muss ein strategisches Ziel formuliert werden, dem folgen die Lageanalyse, die strategische Kalkulation und die Formulierung von strategischen Optionen, bevor eine finale Entscheidung getroffen werden kann. Diese Verwandtschaft des Zwecks der Urteilsfähigkeit mit der Strategiebildung demonstriert, dass organisierte Dia-

loge als Übungen kollektiver Strategiebildung organisiert werden können und hierfür bestehende partizipative Methoden und Techniken einzubringen haben. In der Tat gibt es eine Reihe von Beteiligungsmethoden, die auf Strategiebildung explizit abstellen: so beispielsweise die Verfahren des Real Time Strategic Change (RTSC) oder des Participatory Strategic Planning (vgl. 5.3.2).

5.1.2 Zwecke zweiter Reichweite: Differenzierte Beratung Dritter

Die Zwecke der Beratung sind Zwecke zweiter Reichweite. Sie richten die Organisation eines Dialogs vor allem an einem Beitrag für dritte, am Dialog nicht oder nicht gleichberechtigt beteiligte Parteien aus. Dabei greifen sie in der Regel auf Ergebnisse der dialogischen Verständigung, insbesondere der ausgebildeten Urteilsfähigkeit zurück, die in der einen oder anderen Weise aufbereitet, ausgerichtet, formatiert und transferiert werden müssen, um bestimmten Notwendigkeiten der beratenen Partei zu entsprechen. Die spezifischen Beratungsbedürfnisse dieser dritten Parteien entsprechen dann spezifischen Zwecksetzungen und richten den gesamten Dialog darauf aus.

Im Einzelnen können folgende spezifischen Zwecke der Beratung unterschieden werden: (a) Orientierung, (b) Entscheidungsvorbereitung und (c) Evaluation. Typischerweise wird der organisierte Beratungs-Dialog dann auf den output bestimmter Dokumente hin fokussiert, mit dem der Transfer an die dritte Partei geleistet wird: beispielsweise auf Analysen, Erörterungen, Kommentare und Gutachten, die der Orientierung dienen, Empfehlungen, Szenarien und Folgenabschätzungen, die der Entscheidungsvorbereitung dienen, sowie Untersuchungen und Evaluationsberichte, die der Bewertung von vollzogenen Policies dienen. Dabei werden die Perspektiven der Teilnehmer auf das Thema X gebündelt und in einer bestimmten Form dokumentiert an einen bestimmten Adressaten weitergegeben. Dies ist der Normalfall deliberativer Beteiligung: Eine von den konkreten Umständen entlastete, aber informierte Gruppe hebt durch die Kraft deliberativer Vernunft die

Weisheit der Vielen und berät Macher und Umsetzer in Bezug auf die Qualität ihrer Positionierungen, Entscheidungen oder Umsetzungen. Die dritte, beratene Partei ist dabei sinnvollerweise der Auftraggeber selbst. Wo dritte Parteien ungebeten beraten werden, führt der mühevoll erarbeitete Ratschlag unter Umständen zu nichts – außer zu Frustrationen bei den Teilnehmern.

Der einfachste Fall einer Beratung ist (a) die Orientierung. Organisierte Dialoge, die zu diesem Zweck veranstaltet werden, fokussieren auf die Strukturierung und Aufarbeitung eines komplexen Bezugszusammenhangs. Dabei leisten bereits die inhaltliche Themensetzung und der Verlauf der inhaltlichen Diskussion Einsichten, die die dritte Partei aufschlussreich orientieren, ohne dass weitere Fokussierungen stattfinden müssen. Die dritte Partei, die einen solchen organisierten Dialog möglicherweise beobachtet oder dessen Dokumentation studiert, lernt Perspektiven, Erwartungen und Einschätzungen kennen. So verstanden, leistet der organisierte Dialog ein Stück qualitative Meinungsforschung. Obwohl am Ende ein Ergebnisbericht stehen kann, ist die Dokumentation des Dialogverlaufs und einzelner Bewertungen häufig aufschlussreicher als jedes Ergebnis. Beiträge für Orientierungsleistungen entstehen methodisch explizit beispielsweise in Fokusgruppen oder Bürgerpanels. Letztere, im Prinzip eine sozialwissenschaftlich so genannte „personenidentische Mehrfachbefragung“ mit repräsentativer und wiederholter Stichprobe, deren Ergebnisse auf Bürgerveranstaltungen vorgestellt werden, vertreten zwar den expliziten Anspruch, auch Zwecke dritter oder vierter Ordnung zu bedienen (vgl. Masser 2008), allerdings verhindert schon die Beteiligungsmethodik selbst die empirische Einlösung dieses Anspruchs.

Ein anderer, spezifischer Zweck der Beratung ist die (b) Entscheidungsvorbereitung. Wesentlicher output eines organisierten Dialogs sind hier Empfehlungen an den Auftraggeber. Das setzt voraus, dass der Auftraggeber eine entsprechende Problemstellung und Entscheidungsabsichten aufzeigt, hinsichtlich derer er beraten werden will, und

dass es der Beratung durch Beteiligung dann gelingt, sachlich fundierte, in ihrer Rationalität aber auch macht- und entscheidungskompatible und relevante Lösungen vorzuschlagen.

In der anschlussfähigen Beratung im Vorfeld von Entscheidungen liegt vermutlich eine der größten Herausforderungen für Beteiligungsverfahren – nicht nur, weil die Anschlussfähigkeit und Relevanz von externer Beratung ein Grundproblem politischer Beratung ist, sondern auch, weil der vorherrschende methodische Bias der Verfahrensgestaltung sich selten um die angemessene Form und Detailliertheit von Beratungsleistungen kümmert. Eine Ausnahme stellt in dieser Hinsicht eine klassische, recht detaillierte Methode für die Produktion von Empfehlungen dar: die von Prof. Peter Dienel entwickelte Planungszelle (vgl. Dienel 2002). Die Planungszelle beschreibt, für Methoden relativ untypisch, als Teil ihrer Methode Bedingungen ihrer Kopplung an Entscheidungsprozesse. Demnach hat sich der Auftraggeber bei der Einberufung der Planungszelle zu verpflichten, zu den Ergebnissen des Bürgergutachtens öffentlich Stellung zu nehmen. Diese ausdrückliche Einbeziehung der beratenen Partei bzw. des Auftraggebers in die Methodik des Beteiligungsverfahrens ist ungewöhnlich, aber beispielhaft für die Bemühung um eine effektive Kopplung zwischen Beteiligungsverfahren und Entscheidern.

Ansonsten ist die Planungszelle ihrer inneren Organisation nach auf die Produktion vernünftiger Empfehlungen ausgerichtet: Im Wechsel zwischen Anhörungen und Arbeitsgruppen, die ihrerseits in der Besetzung ständig wechseln, wird über mehrere Tage hinweg von zufällig ausgewählten Teilnehmern ein sogenanntes „Bürgergutachten“ entwickelt, welches Empfehlungen zur Regelung eines bestimmten, eingangs klar gestellten Problems gibt. Das Anliegen, die Besetzung der Gruppen immer wieder aufzubrechen, um der Dominanz etablierter Teilnehmer und dem Phänomen des groupthink entgegenzuwirken, macht sich eines der Grundprinzipien der „Weisheit der Vielen“ (Surowiecki 2004) zunutze: die Diversität der Beteiligten. Einen ande-

ren Rationalitätsbegriff stärkt dagegen die Konsensuskonferenz, die bei ethisch umstrittenen Fragen zur Entwicklung von Empfehlungen eingesetzt wird: Hinter ihrem „Bürgergutachten“ steht die Bemühung, weitgehende Gemeinsamkeiten zu identifizieren und Empfehlungen im Konsens abzugeben bzw. Dissens explizit auszuweisen. Beide Verfahren produzieren aber in diesem Sinne wichtige Referenzpunkte für eine Entscheidungsvorbereitung: sachlich angemessene bzw. mehrheitsfähige Empfehlungen.

Ein dritter spezifischer Zweck der Beratung ist (c) die differenzierte Bewertung bestimmter Bezugszusammenhänge im Sinne einer Evaluation. Beispielsweise werden im Delphi-Verfahren Wissenschaftler in mehreren Runden zu ihren Perspektiven, Einschätzungen und Bewertungen zu ihnen vorgelegten Fragestellungen konsultiert. Hier findet im engeren Sinne gar kein direkter Austausch zwischen den Wissenschaftlern statt, sondern lediglich ein über die fortentwickelten Fragestellungen zu neuen Erkenntnissen vermittelter Dialog. Andere Verfahren wie die Matrix-Analyse, die Cross Impact Matrix Method oder die Kräftefeldanalyse erlauben ebenfalls differenzierte Bewertungen. Auch sie können zu wichtigen Referenzpunkten der beratenen dritten Partei werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Beratung sind organisierte Beteiligungsverfahren letztlich „kreative Lösungsräume“, in denen zu den festgefahrenen Wahrnehmungen quer liegende, mit Distanz und Detailliertheit zugleich gefestigte Beratungsleistungen entstehen können. Den Mehrwert eines solchen Lösungsraums stellte beispielsweise Ministerpräsident Roland Koch am Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt fest, einem mediativen Verfahren.

5.1.3 Zwecke dritter Reichweite: Veränderungen gestalten

Zwecke der Veränderung sind Zwecke dritter Reichweite – das heißt, sie sind voraussetzungsreicher als Zwecke der ersten und zweiten Reichweite. Zwecke der Veränderung orientieren die Organisation

eines Dialogs an Veränderungen, die durch gemeinsames, zusammenwirkendes Handeln der Teilnehmer entstehen. Während der organisierte Dialog im Dienste der Beratung darauf abzielte, dritte Parteien in Bezug auf Veränderungen zu beraten, strebt der organisierte Dialog mit Veränderungs-Intention nach der direkten Veränderung der Wirklichkeit als outcome des organisierten Dialogs. Im ersten Fall werden die Teilnehmer an Politikberatung beteiligt, im zweiten Fall beteiligen sie sich selbst an der Politik. Die Gestaltung eines organisierten Dialogs wird dabei zur Führungsaufgabe und zum Ausdruck konsultativer bis kooperativer Politik.

Gegenstand der Organisation in Veränderungsabsicht sind alle Faktoren des Vollzugsgeflechts, wobei dieses gleichzeitig als entscheidende Vergegenwärtigung der Wirklichkeit über den organisierten Dialog hinaus begriffen wird. Der organisierte Dialog wird auf diese Weise zum Katalysator eines größeren, darüber hinausgreifenden Veränderungsprozesses. Über den organisierten Dialog als Mittel und über den organisierten Dialog als Prozess hinaus werden bestimmte Veränderungen im Kontext bezweckt. Der Dialog selbst wird als konkrete Instanz einer größeren, darin pars pro toto abgebildeten Wirklichkeit verstanden. Spezifisch können dabei die Zwecke der Veränderungen als Zwecke (a) der Aktivierung, (b) Steuerung, (c) Positionierung, (d) Problemlösung oder (e) der Konfliktlösung beschrieben werden.

Organisierte Dialoge, die (a) der Aktivierung bis hin zur Mobilisierung dienen, zielen in erster Linie auf Teilnehmer ab, genauer: auf mehr und engagiertere Teilnehmer. Was sie genau in Bezug auf ein bestimmtes Problem tun sollen, wird häufig niedrigschwellig definiert, und oft wird die Dimension des Austauschs zwischen Teilnehmern auf ein Minimum reduziert – so stark, dass es bisweilen schwerfällt, hier noch von einem reziproken, sachbezogenen und ergebnisoffenen Austausch zu sprechen. Wenn beispielsweise im Rahmen einer Präsidentschaftswahlkampagne Unterstützer dafür mobilisiert werden, Partys in ihren Wohnzimmern zu veranstalten, in denen gemeinsam TV-Debatten der

Kandidaten angeschaut, diskutiert und die Themen der Diskussion an die Kampagnenzentrale zurückgemeldet werden, gerät man an die Grenze des Dialogs.

Auch ein anderes Beteiligungsverfahren, das durch Barack Obama popularisierte Community Organizing, legt in seiner ersten Phase Wert auf die Aktivierung von Menschen als Bürgern. Zweck ist es dabei, so viele Menschen wie möglich in einem von Problemen betroffenen, in politischer Apathie versunkenen Stadtteil für die Lösung eines konkreten Problems zu mobilisieren. Diese Handlungsbereitschaft wird dann umgesetzt in politische Macht: in kreativ angelegte Demonstrationen, in selbstorganisierte, öffentliche Hearings mit Verantwortlichen, in zivile Dramatisierung von Missständen. „Die Betroffenen sollen zu Beteiligten werden“ (Dettling 2007: 90) – eine radikale, letztlich emanzipative Strategie. Community Organizing „treibt die Dynamik der Bürgergesellschaft voran. Und es erinnert nachdrücklich an die andere Dimension der Demokratie als einer Selbstorganisation der Gesellschaft“ (ebenda: 98). Wo diese (soziale und politische) Aktivierung auf Dauer gestellt werden soll, mündet sie in „Empowerment“, den Aufbau dezentraler Beteiligungs- und Selbstermächtigungskompetenzen und -kapazitäten. Diese Idee kommt aus der Sozialen Arbeit und hat seit den 1980er Jahren als Konzept der Selbstermächtigung benachteiligter Gruppen an Bedeutung gewonnen, insbesondere innerhalb der Gemeinwesenarbeit und im Quartiermanagement. Organisierte Dialoge können Ausdruck inklusiver oder gar selbstorganisierter Beteiligung sein und als ein Entdeckungsprozess gestaltet werden, mit denen Kompetenzen und Kapazitäten aufgebaut werden sollen, um mehr Kontrolle und Gestaltung der eigenen Lebenswelt zu erlauben.

Wer das Heft des Handelns in die Hand nimmt und einen organisierten Dialog beginnt, kann dies (b) auch zum Zweck der Steuerung tun, das heißt: zum Zweck der Einflussnahme auf bestimmte Akteure, Wahrnehmungen oder Themen. Wer als Teilnehmer eingeladen wird, welche Verständigungen, Beratungen oder sonstigen Veränderungen an-

gestrebt werden sollen – all dies kann vom Initiator des organisierten Dialogs festgelegt werden. Wenn die Teilnehmer unter den gegebenen Bedingungen des organisierten Dialogs keine Zeit investieren möchten, werden sie das Angebot eines organisierten Dialogs nicht annehmen und diesem Dialog fernbleiben.

Jede Stiftung, die mit ihren Veranstaltungen eine Debatte oder eine bestimmte Vernetzung von Akteuren steuern möchte, kennt diesen Zweck der Steuerung – beispielsweise wenn ein bestimmtes Thema in einer bestimmten Perspektive auf die Agenda einer Fach-Community kommen soll. Der Diskussionsabend der Bürgerstiftung oder der Kongress der Unternehmensstiftung sind Versuche, über einen Dialog Themen und Akteure zu steuern. Ob diese Steuerung immer gelingt – ob also ein organisierter Dialog gelingt, der den beabsichtigten Steuerungseffekt hat, ist die zweite Frage. Denn solange die Teilnahme freiwillig und sogar mit Ausgaben der Teilnehmer verbunden ist, müssen organisierte Dialoge ein akzeptables Angebot machen. Wenn der Initiator ein Thema auf die Agenda setzen möchte, muss dies ein Bedürfnis von Teilnehmern treffen – sonst wird die Veranstaltung zum Schlag ins Wasser.

Eng verwandt mit dem Zweck der Steuerung ist auch (c) der Zweck der bewussten Neu-Positionierung des Initiators. Wenn beispielsweise eine größere Institution im Bereich der Religion beabsichtigen würde, dem gegen sie gehegten Verdacht der Intransparenz und der Scheinheiligkeit entgegenzutreten und sich als weltgewandte, offene Institution zu präsentieren, so böte sich ein organisierter Dialog an. Im einfachsten Fall wäre dies ein Runder Tisch, an dem bestimmte Fragen erörtert werden, im komplexeren Fall eine Reihe von dokumentierten und zusammenhängenden Konsultationen. Hier könnten sich die Initiatoren und Auftraggeber des organisierten Dialogs von einer anderen, ungewohnten Seite zeigen – beispielsweise nicht als Prediger, sondern als Zuhörer.

Auch der Zweck der Neu-Positionierung findet seine Grenzen in dem, was die Teilnehmer eines Runden Tisches sich zumuten lassen; wenn sie ihn lediglich als PR-Maßnahme empfinden, wird die Maßnahme nicht nur fehlschlagen, sondern für Frustration sorgen. Ein organisierter Dialog muss für die Teilnehmer einen Mehrwert bieten, der in der eigenen Erfahrung, in einem besseren Verständnis füreinander oder für die Sache oder in einem Beitrag zu einer Problemlösung liegen kann. Kann dieser Mehrwert nicht transparent und plausibel gemacht werden, verlassen die Teilnehmer den organisierten Dialog. Dann bleibt er erfolglos als Maßnahme und erst recht in Bezug auf seinen Zweck. Zwar führt der gescheiterte Dialog möglicherweise noch zu einer Neu-Positionierung, diese kann dann aber nicht im ursprünglichen Sinne des Initiators gewesen sein.

Ein weiterer, sehr umfassender Veränderungszweck eines organisierten Dialogs ist (d) die Problemlösung. Zunächst: Alle organisierten Dialoge werden als ein Teil der Praxis demokratischer Problembearbeitung verstanden. Diese Problembearbeitung vollzieht sich an vielen unterschiedlichen Fronten und bedarf der differenzierten Verständigung ebenso wie der guten Beratung. Wenn als Zweck die Lösung eines bestimmten Problems postuliert wird, dann müssen die Teilnehmer des mit dieser Intention organisierten Dialogs auch das Mandat und die Macht haben, alle Maßnahmen zu ergreifen, um einen problematischen Bezugszusammenhang X effektiv zu bearbeiten, zu transformieren und letztendlich aufzulösen.

„Problemlösung“ soll allerdings in einem weiten Sinne verstanden werden: Problem meint nicht nur ein gemeinsames Beschwernis, sondern es ist, im wörtlichen Sinne des griechischen *problēma*, auch „etwas, das vorgelegt wurde“ – also ein gemeinsames Ziel, ein Anliegen, welches angestrebt, oder ein Mehrwert, welcher eingelöst werden soll. Ein Beispiel für einen solchen organisierten Dialog ist die Initiative für Beschäftigung (IFB) der deutschen Wirtschaft. Sie sieht auf den ersten Blick wie ein Netzwerk aus, funktioniert aber im Prinzip wie ein orga-

nisierter Dialog, der dem gemeinsamen Zweck verpflichtet ist, vor Ort konkrete Beschäftigungsprojekte zu entwickeln und umzusetzen.

Die Organisation eines problemlösenden Dialogs ist wesentlich umfassender und voraussetzungsreicher als die Organisation eines Dialogs zu Veränderungs- oder Beratungszwecken. Dabei werden in situativ angepasstem Maße auch einzelne Ziele der Verständigung und Beratung eingelöst werden müssen. Alle Varianten der Verständigungs- und Beratungszwecke, wie Dialog, Lernen, Vergemeinschaftung etc., können dabei als Ziel-Mittel-Relationen operationalisiert werden. Entscheidend ist, dass Lernen und Vergemeinschaftung dann eben nicht mehr der leitende Gedanke oder die eigentliche Intention sind, sondern nur noch Ziel-Mittel-Relationen zum Zweck der Problemlösung, und dass sie dann möglicherweise im Dienste dieses Zwecks im Zweifel nur noch nachrangige Geltung haben – wenn man dadurch tatsächlich der Problemlösung näher kommt. Eine natürliche Grenze, solche Ziel-Mittel-Relationen nachrangig zu behandeln, bilden wiederum die Erwartungen der Teilnehmer an ihren eigenen Mehrwert. Soll im organisierten Dialog eine Problemlösung gelingen, muss sie mit den Teilnehmern, und kann nicht gegen die Teilnehmer, gelingen.

Dauerhafte und vielschichtige Problemlösungen verlangen häufig komplexe Arrangements eines lose organisierten Dialogs. Beteiligungsverfahren, oder vielmehr von einem oder mehreren Treibern verantwortete Beteiligungsregime, die auf vielfache Problemlösungen abzielen, sind beispielsweise das Community Organizing oder das Quartiermanagement. In beiden Fällen werden Beteiligungsformen verstetigt, und es finden vielschichtige und unterschiedliche Formen problembezogener Interaktion statt. Beispielsweise bezweckt Quartiermanagement letztlich die Aufwertung eines Quartiers für seine Bewohner durch Aktivierung, Organisation und Gestaltung lokaler Potentiale. Damit ist das Problem als eine Aufgabe der Mehrwertschöpfung definiert: der Aufwertung des Quartiers. Typische Prinzipien sind dabei der „teilnehmende Ansatz“, der Fokus auf das Potential, nicht auf die

Defizite des Stadtteils, Transparenz und das Experiment. Um den Stadtteil aufzuwerten, ist die Aktivierung eine erste Ziel-Mittel-Relation – ein Ziel (selbsttragende Strukturen bilden), das bewährte Mittel konnotiert, beispielsweise den Aufbau von Vertrauen, die Vernetzung der Einwohnerschaft und Nachbarschaft in Projekten, Initiativen und Vereinen oder die Schaffung von Quartierszentren. Die Organisation von Problembearbeitungen ist eine zweite Ziel-Mittel-Relation: Probleme müssen frühzeitig erkannt und thematisiert werden, sie müssen gegenüber Dritten artikuliert, transparent gemacht und positioniert werden, ein Motor konkreter Problemlösung muss gefunden und mit ausreichend Mitteln und Kompetenzen ausgestattet werden.

Das Beispiel Quartiermanagement zeigt es: Problemlösung braucht das Zusammenspiel von Personen, Strukturen, Methoden und Informationsflüssen. Zentral hierfür sind besonders ausgebildete und angelernte Quartiermanager und Community Organizer. In jeder Stadt kann man entdecken, dass dies in der Regel sozial, kommunikativ, methodisch und strategisch besonders begabte Change Agents oder Verfahrensgestalter sind.

Mit der Problemlösung eng verwandt ist der Zweck (e) der Konfliktlösung. Ein Konflikt entsteht in der Regel, wenn nicht nur der sachliche Bezugszusammenhang im engeren Sinne als ungeordnet oder schlecht geordnet empfunden wird, sondern sich damit auch ein Ärger über die Verantwortlichen verbindet. Ein Sachproblem führt im Zusammenspiel mit einem Beziehungsärgernis zum Konflikt – ohne Sachproblem bleibt ein Beziehungsärgernis eben auch nur ein Ärgernis, wie man es gegenüber Personen empfinden kann, mit denen man weiter nichts zu tun hat. Sachproblem und Beziehungsärgernis zusammen ergeben ein Konflikt- und Frustrationspotential, das mehr als nur eine sachliche Problemlösung erfordert. Im konfliktlösenden Dialog kann dabei beispielsweise auf das Instrumentarium der Mediation und das Vorbild der inneren Haltung des Mediators gesetzt werden. Konfliktlösungen setzen voraus, dass konfliktär beeinträchtigte

Kommunikationen und Beziehungen wieder so weit normalisiert werden, dass die Sachdimension des Problems verhandelt und aufgelöst werden kann.

5.1.4 Zwecke vierter Reichweite: Systemzwecke der Demokratie

Organisierte Dialoge sind Ausdruck demokratischer Praxis – der Interaktion von Freien und Gleichen in Bezug auf geteilte Probleme. Wenn Praktiker demokratische Verhältnisse als Dialog organisieren, tun sie das jedoch nach anderen Maßstäben, als die Denker der Demokratie sie entwerfen. Mansbridge, Hartz-Karp, Amengual & Gastil gehen davon aus, dass Verfahrensgestalter organisierte Dialoge im Wesentlichen an zwei Maßstäben ausrichten: participant satisfaction und group productivity. Beide hängen zusammen: „For deliberation practitioners, maintaining a positive atmosphere and making progress are inextricably interconnected“ (2006: 1). Die Zwecke erster bis dritter Reichweite thematisieren dementsprechend in erster Linie Zwecke, die auf Teilnehmer in ihren persönlichen Dispositionen und ihren sozialen Erfahrungen abstellen (erste Reichweite: gelingt Verständigung?) bzw. die Produktivität von Verfahren in Bezug auf konkrete outputs und outcomes betreffen (zweite und dritte Reichweite: Beratung und Veränderung).

Philosophen und Theoretiker der Demokratie formulieren Zwecke der Demokratie allerdings anders. In Bezug auf deliberative Beteiligungsverfahren beobachten Mansbridge, Hartz-Karp, Amengual & Gastil, dass diesbezügliche Unterschiede zwischen Praktikern und Theoretikern im Wesentlichen den unterschiedlichen Agenden der Praktiker und Theoretiker entstammen: „The theorists seek criteria by which to judge a deliberation’s legitimacy—that is, criteria that help citizens decide the depth of their obligation to obey the law resulting from such a deliberation. The facilitators we consulted, on the other hand, sought a kind of deliberation that best accomplished the tasks that groups had set themselves. From this perspective, the ideals of consensus, rati-

onality, freedom, and equality that normative theorists use as criteria of legitimacy take on more instrumental purposes and concrete forms“ (ebenda: 2). Die Zwecke, die Philosophen und Theoretiker den Beteiligungsverfahren unterstellen, sind seltener praktische Handlungszwecke, sondern im Wesentlichen Beschreibungen verschiedener Formen von impact auf die großgeschriebenen demokratischen Verhältnisse einer politischen Einheit – Systemzwecke der Demokratie bzw. systemische Wirkungen, wie sie Gegenstand der Überlegungen in Demokratietheorien sind (siehe Kapitel 2.2). Für die praktische strategische Steuerung eines Dialogs sind diese Zwecke meistens etwas zu allgemein formuliert – Ausnahmen bestätigen die Regel.

Aggregiert man nun die vielfältigen Zwecke für Beteiligungsverfahren, wie sie von den Demokratietheorien genannt werden, dann lassen sich folgende, auf die einzelnen Faktoren des organisierten Dialogs ausgerichtete Zwecke thesenhaft unterscheiden (ohne dass an dieser Stelle der Herleitung und Begründung Raum gegeben werden kann):

Für die Teilnehmer als Bürger, ihre Inklusion, Sozialisation und Emanzipation interessieren sich insbesondere die partizipative, die deliberative und die pragmatistische Demokratietheorie. Die zivile Interaktion in einer pluralistischen Gesellschaft ist ein Interesse der pluralistischen Demokratietheorie, in die Vorstellung der geordneten Gemeinschaft gehen pluralistische, pragmatistische und partizipative Vorstellungen ein.

Abbildung 4: Zwecke und Faktoren des organisierten Dialogs in verschiedenen Demokratietheorien. –

DeD = Deliberative Demokratietheorie; KoD = Komplexe Demokratietheorie; PaD = Partizipative Demokratietheorie; PID = Pluralistische Demokratietheorie; PrD = Pragmatische Demokratietheorie

Faktor des organisierten Dialogs	Zwecke	Demokratietheorie
Teilnehmer	Inklusion: Möglichst viele, aber besonders Benachteiligte werden am politischen Prozess beteiligt	PaD, DeD, PrD
	Demokratische Sozialisation: Der selbstbestimmte und in seinem Urteil geschulte Mensch lernt, ein Citoyen zu sein	PaD, DeD, PrD
	Emanzipation: Machtübergabe und Empowerment stärken Selbstbestimmung und Selbstbeteiligung der Bürger	PaD, DeD, PrD
Beziehungen	Zivile Interaktion: Kooperation und Wettbewerb	PID
	Geordnete Gemeinschaft: Schaffung einer politischen Gemeinschaft mit demokratischer Machtverteilung und Personenauswahl	PID, PrD, PaD
Handlungsbezüge	Agenda-Setzung: Artikulation von Problemen und Themen	PID, PrD, PaD, DeD, KoD
	Lösung: Kreative Beiträge zur Untersuchung und Lösung moralischer, sozialer und politischer Probleme & Konflikte	PID, PrD, PaD
	Meinungsbildung: Entscheidungsvorbereitung	PID, PaD, DeD, PrD, KoD
	Entscheidung: (Mit)Entscheidung auch durch direkte Demokratie	PaD, PrD
	Leistung: Schaffung und Erbringung von u. a. sozialen, politischen, ökologischen und kulturellen Gütern	PaD, PrD
Bezugszusammenhang X	Bestimmung des Gemeinwohls	PID
	Demokratisierung aller gesellschaftlicher Lebensformen	PaD
	Herrschaft durch das Volk für das Volk	KoD
	Regierung und Rechtsetzung	DeD
	Probleme und Konflikte	PrD, PID

Vollzug demokratischer Verhältnisse	Diskursrationale Beratung: Spezifisch generiertes „politisches Wissen“ für angemessene Lösungen	DeD
	Erhöhte Responsivität: Reziproker Austausch zwischen Repräsentanten und Repräsentierten	PID
	Transformation (1): Private Interessen werden zu öffentlichen Gütern zusammengeführt	PaD
	Selbstgesetzgebung: Unmittelbare Herrschaft durch das Volk	PaD
Politischer Kontext	Checks and Balances: Öffentliche Transparenz, Kritik, Kontrolle und kommunikative Gegenmacht	DeD, PaD
	Erweiterung der Handlungsspielräume: Subsidiäre Betroffenen-Beteiligung erschließt neue Impulse & Ressourcen	PaD, PrD
	Legitimation: Unmittelbare Erhöhung der input-Legitimität und mittelbare Erhöhung der output-Legitimität	DeD, KoD
	System-Vertrauen: Gute Verständigung, Beratung und effektive Veränderung werden demokratisiert erfahrbar	DeD, KoD
	Transformation (2): Veränderung der herrschenden Verhältnisse	PaD, PrD

Auch Agenda-Setting, Lösung, Entscheidung und Leistung sind in unterschiedlichen Priorisierungen Gegenstand dieser Theorien, weniger der deliberativen Demokratietheorie und der komplexen Demokratietheorie.

Die auf den Bezugszusammenhang X bezogenen Zwecke erhält man, wenn man die von den einzelnen Demokratietheorien vorausgesetzten Zwecke der Demokratie umstandslos auf Beteiligungsverfahren übersetzt. – Beim Vollzug demokratischer Verhältnisse geht es um den Vollzug von speziellen und als typisch verstandenen Mechanismen der Demokratie: die diskursrationale Beratung der deliberativen Demokratietheorie, die erhöhte Responsivität des pluralistischen Ansatzes sowie die Transformation privater Interessen in das Gemeinwohl und die Selbstgesetzgebung als leitende Ideen der partizipativen Demokratietheorie. – Bezweckte Effekte im politischen Kontext über den organisierten Dialog hinaus interessieren bei den Checks and Balan-

ces durch kritische Öffentlichkeiten insbesondere die deliberative und partizipative Demokratietheorie. Die Erweiterung der demokratischen Handlungsspielräume thematisieren pragmatistische und partizipative Demokratietheorien. Legitimation und System-Vertrauen gehören zur deliberativen und zur komplexen Demokratietheorie, und die Transformation als Veränderung der herrschenden Verhältnisse schließlich ist ein Zweck innerhalb partizipativer und pragmatistischer Demokratietheorien.

5.2 Wie? Zur strategischen Gestaltung organisierter Dialoge

Wozu Dialoge organisiert werden können, ist beschrieben worden. Dass sie strategisch organisiert werden können und geradezu dazu einladen, ist ebenfalls bereits behauptet worden (4.3; vgl. Saretzki 2010: 145 f.). Wie kann man sich diese strategische Organisation eines Dialogs konkret vorstellen? Betrachtet man sie mit der Brille des Strategy Making (nach Raschke & Tils 2007: 273–440), müssen drei Bereiche unterschieden werden: Strategiefähigkeit, Strategiebildung und strategische Steuerung. Die folgende Darstellung beginnt mit der Steuerung, um einen praktischen Bezugspunkt der Argumentation zu schaffen.

5.2.1 Zur strategischen Steuerung eines organisierten Dialogs

Zur Vergegenwärtigung: Organisierte Dialoge sind demokratische Verhältnisse, deren Veränderung als Interaktionsprozess gestaltet wird. Die reziproke, sachbezogene, ergebnisoffene Interaktion freier und gleicher Teilnehmer in Bezug auf ein Problem X wird durch einen Verfahrensgestalter angeleitet. Man kann organisierte Dialoge dabei im weitesten Sinne als Problembearbeitung verstehen. Die Organisation des Dialogs setzt an den sechs Faktoren des organisierten Dialogs an: (1) an den Teilnehmern, (2) am gewählten Bezugszusammenhang als (vorläufiger) Konstruktion oder Ausschnitt der Wirklichkeit, (3) an den Beziehungen der Teilnehmer untereinander, (4) an den Modalitäten der Bezugnahme auf den Bezugszusammenhang, (5) am umfas-

senden Vollzugsprozess des Dialogs sowie (6) am Kontext, innerhalb dessen die Positionierung und Kopplung des Dialogs erfolgt. Die Organisation setzt als Mittel ihrer Einflussnahme soziale Techniken und Technologien der Regulation, des nudgings und des framings ein, um im Sinne festgelegter Ziele – beziehungsweise des gesetzten Zwecks des Dialogs – Bedingungen zu schaffen, die konstruktiv und produktiv sind.

Diese Organisation strategisch vorzunehmen bedeutet, die Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Operation eines organisierten Dialogs durch eine andauernde strategische Zweck-Ziele-Mittel-Umwelt-Kalkulation zu steuern. Der Verfahrensgestalter hat dabei eine doppelte strategische Kalkulation auszuführen: erstens in der individuellen Logik der Organisation des Dialogs, zweitens in der kollektiven Logik des organisierten Dialogs. Beide Logiken sind gekoppelt, aber nicht deckungsgleich. In der ersten Kalkulation geht es um das eigene Vorgehen, innerhalb dessen Perspektiven eingenommen und Maßnahmen eingesetzt werden, die dem Rollenskript des Organisators des Dialogs entsprechen. Die Rolle des Begleiters, Vermittlers oder Gestalters verlangt einen eigenen, strategischen Vollzug – die Kalkulation (a) der eigenen Wirkung und des Feedbacks der Teilnehmer (Umwelt), (b) der Wirksamkeit der eingesetzten oder noch verfügbaren Maßnahmen (Mittel) und (c) der einzulösenden Organisations-Ziele, alles unter der Maßgabe, (d) im Sinne des Zwecks des organisierten Dialogs einen erfolgreichen Verlauf der Verwirklichung zu gewährleisten.

In der zweiten Kalkulation geht es um das kollektive Verfahren, also um die Perspektiven und Maßnahmen des organisierten Dialogs in Bezug auf seine Umwelt und Ziele. Wie reagiert die Umwelt (a) auf den organisierten Dialog, verstanden in der Gesamtheit seines Vollzugsgeflechts? Welche Impulse empfängt der Dialog von der Umwelt? Welche Mittel und Maßnahmen stehen dem Dialog zur Verfügung (b)? Welche Ziele des organisierten Dialogs gilt es einzulösen (c), und wie ist dies mit den Mitteln und der gegebenen Umwelt möglich? Ist der or-

ganisierte Dialog in seinem Gesamtvollzug noch auf der richtigen Trajektorie (d) im Guss und Geiste der leitenden Intention?

Die erste Kalkulation individuellen Vorgehens bezieht die zweite Kalkulation kollektiven Verfahrens immer mit ein. Dass strategische Individualakteure die Strategie eines Kollektivakteurs verantworten, wie es der Dialog gegenüber seiner Umwelt ist, verlangt von Individualakteuren, ständig von Individualstrategie auf Kollektivstrategie umzuschalten und umgekehrt. Das ist in der Tat schwierig (vgl. Raschke & Tils 2010: 356), aber es ist der Normalfall der Verfahrensgestaltung und verlangt einen strategiefähigen Verfahrensgestalter (5.2.3). Die Kopplung der beiden Kalkulationen erfolgt letztlich über den Zweck des organisierten Dialogs, seinen archimedischen Punkt (5.2.2).

In der Gestaltung eines Dialogs steht der Verfahrensgestalter im Bullauge der Beobachtung und Kontrolle, sowohl der Teilnehmer als auch des Auftraggebers und möglicherweise auch der kritischen Öffentlichkeit. Das ist auch gut so: Transparenz ist der normative Prüfstein des organisierten Dialogs (siehe 4.7). Transparenz erlaubt Kontrolle und schafft, besser noch, Vertrauen. Um gut arbeiten zu können, braucht der Verfahrensgestalter das Vertrauen, das ihm für seine Arbeit entgegengebracht wird. Die Verfahrensgestaltung entlastet ja gerade die Teilnehmer von der Klärung von Verfahrensfragen, so dass sie ihren Fokus auf inhaltliche Fragen richten können. Misstrauen ist kontraproduktiv. Es ist zwar unter praktischen Umständen häufig unvermeidbar, aber kostet Friktionen und kann den Dialog am Ende aus der Bahn werfen.

Diese 360-Grad-Beobachtung erfordert, dass Verfahrensgestalter jederzeit rechenschaftsfähig sind und konsistent und konsequent kommunizieren können, was sie wann womit mit wem in Bezug auf was tun – und auch, wozu getan haben. Zur strategischen Steuerung des Dialogs gehört es, diese Steuerung jederzeit offenlegen zu können; die Strategie des Verfahrensgestalters kann und darf nicht geheim

bleiben. Die einfachste Möglichkeit, sie konsistent und konsequent zu kommunizieren, ist es, das eigene Vorgehen wie auch das Verfahren aus dem Guss und Geiste des leitenden Gedanken heraus offenzulegen. Diese zentrale Bedeutung des Zwecks eines organisierten Dialogs zeigt sich zum ersten Mal in der der Steuerung der vorangehenden Phase der Strategiebildung.

5.2.2 Zur Strategiebildung: Die zentrale Bedeutung des Zwecks

Die Strategiebildung erfolgt in der Auftrags- und Konzeptionsphase des organisierten Dialogs. In der Regel erhalten professionelle Gestalter von Beteiligungsverfahren einen Auftrag eines Kunden, ein bestimmtes Problem mit den Mitteln der Beteiligung zu lösen. Da es sich hierbei meistens um ein soziales Problem mit Anteilseignern („Stakeholdern“) dieses Problems handelt, gehört es zu den ersten Schritten des Verfahrensgestalters, eine sogenannte Stakeholder-Analyse durchzuführen, bei der – als Teil einer typisch strategischen Umweltanalyse – die Anteilseigner dieses Problems identifiziert und nach ihren vermuteten Perspektiven und Dispositionen eingeordnet werden. Daraus entsteht ein erstes Bild über die „herrschenden Verhältnisse“, also über die Teilnehmer, ihre Beziehungen untereinander und ihre Bezüge auf den ebenfalls immer klarer konturierten Bezugszusammenhang sowie die bestehende Position und Kopplung dieser Verhältnisse im größeren Kontext.

In Korrespondenz hierzu entwickeln Verfahrensgestalter eine erste Mittelplanung. Die Bestimmung der geltenden Ziele, und letztlich des ultimativen Zwecks des organisierten Dialogs, nimmt die größte Sorgfalt in Anspruch. Der Auftraggeber, bspw. eine Bürgermeisterin, eine Staatskanzlei oder ein Ministerium, nennt in der Regel bestimmte konkrete, nicht immer komplementäre Ziele. Mitunter taucht inmitten dieser Zielsetzungen bereits der Zweck auf. Man erkennt ihn daran, dass er wie ein Magnet alle anderen Ziele ausrichtet. Nicht immer aber ist der leitende Gedanke auch dem Auftraggeber bereits klar, häufig sucht

er den einleitenden Rat des Verfahrensgestalters gerade deswegen, weil es nur eine gefühlte Wolke voller assoziierter Zielsetzungen ist. Dann verrät sich die Intention möglicherweise semantisch und grammatisch durch eine „um zu“-Satzkonstruktion.

Die Klärung dieser Intention und ihre Übersetzung in methodisch hinterlegbare Ziele ist Gegenstand der Gespräche zur Auftragsvereinbarung. Dabei muss der professionelle Verfahrensgestalter aber mitdenken, dass der vereinbarte Zweck konsensfähig unter allen zukünftigen Teilnehmern des Dialogs sein muss. Denn der Verfahrensgestalter ist, neben seinem Auftraggeber, auch den Teilnehmern des organisierten Dialogs verpflichtet (zu denen der Auftraggeber selbst manchmal gar nicht zählt). Wenn die Teilnehmer begründete Zweifel an der Allparteilichkeit eines Verfahrensgestalters haben, stört und verzerrt dies ein Beteiligungsverfahren bis hin zu seinem Abbruch. Es ist deswegen entscheidend, ob es dem Verfahrensgestalter gelingt, einen Zweck festzulegen, der unter den einzuladenden Teilnehmern konsensfähig ist. Die Zweckbestimmung ist darum Gegenstand behutsamer Suche: In ihr liegt der Keim alles Möglichen und Unmöglichen im folgenden Dialog. Die eingangs festgelegte Intention ist der leitende Gedanke, den es im Vollzug des organisierten Dialogs strategisch (bzw., was in diesem Fall das Gleiche meint: kompetent und professionell) umzusetzen gilt, also: kreativ, reflexiv, flexibel und souverän zugleich. Die Klärung der Intention ist die wichtigste Einzel-Investition in den Erfolg des organisierten Dialogs. Aus ihr folgt, wie konsistent und konsequent der Dialog entwickelt und kommuniziert werden kann.

Dieser strategischen Planung folgt dann die strategische Steuerung: der organisierte Vollzug eines ergebnisoffenen, reziproken, sachbezogenen Dialogs zwischen freien und gleichen Teilnehmern in Bezug auf ein Problem. Hierbei muss der gesetzte Zweck operationalisiert werden. Der wichtigste Schritt hierzu ist es, den Zweck des Dialogs in gemeinsame Fragen- oder Aufgabenstellung zu übersetzen. Setzt man beispielsweise als spezifischen Beratungszweck des organisier-

ten Dialogs die Entwicklung von konsensualen Empfehlungen an Entscheider zum Thema Bau einer bereits geplanten, aber umstrittenen Umgehungsstraße an, so könnte die konkretisierte Fragestellung lauten: „Welche detaillierten Entscheidungen sollte der Gemeinderat im Herbst dieses Jahres zur Gestaltung der geplanten Umgehungsstraße treffen, um den Befürchtungen und Interessen der betroffenen Anwohner so weit wie möglich entgegen zu kommen?“ Anders gesagt: Der Zweck des Dialogs ist es dann, diese Frage zu beantworten. Und darauf lassen sich dann die Umweltanalyse, alle bewährten Ziele-Mittel-Operationen sowie ihre rezeptgetreue oder improvisierte Verkettung ausrichten – sowohl in der Individualstrategie des Verfahrensgestalters als auch in der Kollektivstrategie des organisierten Dialogs.

Diese Einsicht in die zentrale Bedeutung des Zwecks vor aller Zielsetzung entspricht übrigens einem zentralen Postulat des Harvard-Verhandlungsansatzes, demzufolge es nicht um Positionen, sondern um dahinterstehende Interessen geht (Fisher, Ury & Patton 2004). Die Fixierung auf Ziele, Zustände und Positionen verhindert die flexible Disposition, den „eigentlichen“ Zwecken und Interessen zu entsprechen, die hinter den Zielen, Zuständen und Positionen stecken.

5.2.3 Zur Strategiekompetenz des Verfahrensgestalters: Orientierungsschemata und Skripte

Grundlage der Strategiebildung und Steuerung durch die Organisatoren eines Dialogs ist deren Strategiefähigkeit (siehe 5.2.3), in Bezug auf einen Individualakteur verstanden als Strategiekompetenz. Diese gilt es zu entwickeln. Dazu gehört die Beherrschung des Handwerks, also der Methoden und Techniken der Konzeption, Moderation, Organisation und nicht zuletzt des (logistischen) Projektmanagements. Dies schließt auch die in den Kognitionswissenschaften beschriebene bewusste mentale Arbeit (mental rehearsal) ein, verstanden als die Einübung von bestimmten mentalen Modellen (Schemata und Skripten), die auf Automatisierung abzielt und ein Beitrag zur Steigerung der

Problemlösungsfähigkeiten ist (vgl. Driskell, Copper & Moran 1994, Cooper 1998). Orientierungsschemata sind auch für Raschke und Tils zentrale Investitionen eines Strategen. Im Falle von Verfahrensgestaltern sind diese Orientierungsschemata bestimmte Eigenschafts- und Sequenzschemata sowie Rollen-, Ereignis- und Handlungsskripte (vgl. Schank & Abelson 1977; Fiske & Taylor 1984; Lenk 1998; Lakoff 2004; vgl. Gohl 2010: Kapitel 7–9). Diese Schemata und Skripte sind mentale Modelle, die die Wahrnehmung und das eigene Handeln strukturieren – genau jene Begrifflichkeiten, auf deren Bildung praktische Philosophie im pragmatistischen Modus abzielt (vgl. Kapitel 1.3).

Zunächst ist es wichtig, dass Verfahrensgestalter geklärte – möglichst professionelle – Rollenskripte haben und wissen, wer sie sind und welchen Maßstäben sie sich verpflichtet fühlen: Sind sie Begleiter oder Treiber, Vermittler oder Mäeutiker, Moderatoren oder Mediatoren, Coaches oder Change Agents, PR-Experten oder Ermöglicher? Welche Bedeutung haben Integrität, Authentizität und Professionalität, und wie entsteht die „soft power“, die sanfte Macht von Verfahrensgestaltern? Diese Selbstdefinition und Positionsbestimmung ist „eine wesentliche Quelle für Orientierung, Motivation und Legitimation“ – die „Richtung“ als wesentliche Komponente der Strategiefähigkeit (Raschke & Tils 2007: 542).

Als weitere wichtige Ereignis- und Handlungsskripte erscheinen Begriffspaare wie Komplexität und Dynamik, Situation und Prozess, Prozess und Prozedur sowie Prozedur als Methode und Prozedur als Strategie, jeweils wie im oben dargestellten Sinn (vgl. auch Gohl 2010: Kapitel IX). Ebenso sollte das oben ausgeführte Skript des organisierten Dialogs beherrscht werden (vgl. Gohl 2010: Kapitel 8). – Diese kognitiven Voraussetzungen erfolgreichen Handelns bedürfen letztlich auch des Willens, in der Organisation von Dialogen Führung zu übernehmen (vgl. Raschke & Tils 2007: 282 ff.).

5.2.4 Offener Dialog und zweckorientierte Gestaltung: Sozialtechnischer Zynismus?

Dialoge zu organisieren heißt, auf Teilnehmer direkt oder indirekt einzuwirken, um einen bestimmten Zweck zu erreichen. Damit ist einerseits die Offenheit des Dialogs radikal in Frage gestellt und andererseits die Rolle des Verfahrensgestalters problematisiert. Ist es sozialtechnischer Zynismus, das Modell der reziproken, sachbezogenen und ergebnisoffenen Interaktion der Freien und Gleichen zu preisen – und diese dialogischen Verhältnisse und ihre Subjekte dann zum Objekt der strategischen Kalkulation und operativen Intervention eines Verfahrensgestalters zu machen? Schlägt hier nicht das Erbe des militärischen Strategiebegriffs durch, der in der Interaktion auf die Überwindung des Gegners abstellte? Wird also nicht der sozialethisch aufgeladene Begriff des Dialogs instrumentalisiert, möglicherweise für schlechte Zwecke? Sind verständigungsorientierte Vorgehensweisen nicht besonders raffinierte Formen der Überredung?

Diese Fragen lassen sich in zwei kritischen Fragen verdichten:

- (1) Wie wird die inhaltliche Offenheit des Dialogs gewährleistet, wenn er strategisch organisiert wird?
- (2) Wie können Teilnehmer vor Missbrauch und Manipulation durch den autoritativ privilegierten Verfahrensgestalter geschützt werden?

Ad (1): Die Offenheit des Dialogs nach Lueken besteht darin, „daß wir im Dialog in der Regel vorab nicht wissen, was der Dialogpartner tun und sagen wird, wenn er die Rolle des Sprechers einnimmt. (...) Das dialogische Gegenüber ist uns nicht verfügbar, seine (sprachlichen) Handlungen sind nicht vollständig antizipierbar.“ Die Reziprozität ist insofern ein charakteristisches Kennzeichen: Die Handlungen des Gegenübers sind Widerfahrnisse, die beantwortet werden. Die Offenheit für diese Widerfahrnisse betrifft die Entwicklung der Beziehungen, die

Herstellung von Bezügen und die Transformation des Bezugszusammenhangs X. Lueken folgert: „Hinsichtlich ihres konkreten Vollzugs und Verlaufs sind Dialoge also nur begrenzt planbar. Dies nenne ich die Offenheit von Dialogen“ (Lueken 1996: 64).

Sind also organisierte Dialoge überhaupt noch Dialoge? Die Antwort lautet: ja. Offenheit heißt zunächst einmal nicht, dass ein Dialog ein radikal offenes Interaktionsmodell ist. Vielmehr wird er durch weitere Erfordernisse zivilisiert und erst dadurch dauerhaft ermöglicht. Wohin ein radikal offenes Interaktionsmodell führt, beschreibt von Clausewitz mit dem Bild der Eskalation, bei der nicht eingeschränkte Wechselwirkungen bis zum totalen und absoluten Krieg führen (von Clausewitz 1998: 22–26). Diesem Bild gegenüber wird der durch Regulierungen der Offenheit erkaufte zivilisatorische Gewinn des Dialogs deutlich. Zu diesen Regulierungen gehört, dass die Sachbezogenheit und Reziprozität zwischen gleichberechtigten, freien Teilnehmern sichergestellt werden muss. Der Dialog lebt von Voraussetzungen, die gesichert werden müssen – in diesem Fall durch den Verfahrensgestalter.

Entscheidend ist dann die Frage, ob sich gesetzte Zwecke und inhaltliche Offenheit miteinander vertragen. Auch hier lautet die Antwort: ja. Die Zwecke des organisierten Dialogs sind im Wesentlichen prozedurale Zwecke, keine materiellen Ziele. Sie betreffen outcomes als Effekte, nicht outputs als Ergebnisse. Ein organisierter Dialog, dessen Zweck hieße: „Begründen Sie für den Gemeinderat das Ja zum Bau der Umgehungsstraße“, wäre kein Dialog, sondern eine direktiv verteilte Verwaltungsaufgabe. Dennoch können auch in der Zwecksetzung bestimmte inhaltliche Vorgaben gemacht werden, solange sie die Rahmenbedingungen einer andernfalls inhaltlich offenen Diskussion markieren. Beispielsweise kann eine Zwecksetzung spezifisch bestimmen, dass Empfehlungen erarbeitet werden sollen, die sozial, ökologisch und ökonomisch ausgewogen sind. Diese Fokussierung erleichtert die dialogische Interaktion sogar, weil sie einseitige Lösungen von vornherein ausschließt.

Bei der Offenheit organisierter Dialoge handelt es sich um eine im Namen des Dialogs und im Namen der Zwecksetzung zweifach qualifizierte Offenheit. Die beste Investition in die wesentliche Offenheit eines Dialogs ist die Transparenz über diese Qualifikation des Dialogs durch die Grundbedingungen und den Zweck. Wo Maßgaben und Zweck des Dialogs ausgewiesen werden, können Teilnehmer diese als Eingangsbedingungen entweder akzeptieren oder ablehnen. Wenn Letzteres zutrifft, kommt der Dialog nicht zustande oder muss sich gegenüber der Kritik der Nicht-Teilnehmer rechtfertigen. Innerhalb des Dialogs mögen dann einzelne Teilnehmer hidden agendas verfolgen; das verträgt der Dialog, anders als der Diskurs. Er verträgt es aber nicht, wenn seine Organisation an einer hidden agenda ausgerichtet wird. Dann hört der Dialog auf, ein Dialog zu sein – der normative Minimalkonsens des Dialogs ist verletzt (siehe 4.7).

Ad (2): Die Frage nach dem Schutz der Teilnehmer vor Missbrauch und Manipulation problematisiert die Figur des Verfahrensgestalters (vgl. Kapitel 4.4). Die Erörterung dieser Frage ist notwendig, findet in der Wissenschaft aber bislang nicht statt, schon weil der Verfahrensgestalter bislang überhaupt ignoriert wird. Dabei ist Transparenz über die Rolle des Verfahrensgestalters und über die Verhältnisse des organisierten Dialogs die erste von drei denkbaren Absicherungen gegen Missbrauch und Manipulation. Teilnehmer und Beobachter müssen wissen, wie und zu welchem Zweck Dialoge organisiert und gesteuert werden. Demokratische Mechanismen profitieren grundsätzlich von der Transparenz, und wo Verfahrensgestaltung ein Akt temporärer Verfassungsgebung ist, bedarf sie der demokratischen Kritik und Kontrolle. Dafür müssen dringend Maßstäbe und Maßnahmen entwickelt werden.

Eine zweite Sicherung gegen Missbrauch und Manipulation hängt mit der Professionalisierung des Verfahrensgestalters zusammen. Zu traditionellen Professionen gehört (a) ihre Verpflichtung auf das Gemeinwohl (Stichweh 1994; Gohl 2010: 5.3). Als Verfassungstifter demo-

kratischer Verfahren trägt der Verfahrensgestalter Verantwortung für das Gemeinwohl, weil die Teilnehmer Demokratie erfahren. Dies verpflichtet den Verfahrensgestalter zur Allparteilichkeit. Ein weiteres wichtiges Thema von Professionen ist (b) das Verhältnis des Auftragnehmers zum Auftraggeber – für Verfahrensgestalter als allparteiliche Diener vieler Erwartungen ein besonders heikles Feld voller unrealistischer Erwartungen an sie, das dringend der Kultivierung bedarf. Zur Professionsbildung gehört ferner (c) eine korrespondierende wissenschaftliche Disziplin, die mit dem Licht der Analyse und der Systematik ihrer Modelle zur Aufklärung und Transparenz beitragen muss. Und eine Professionalisierung erfordert (d) die Entwicklung von Codes of Conduct, in die die normativen Minimalia des organisierten Dialogs Eingang finden müssen.

Die dritte und vielleicht beste Sicherung ist die Freiheit der Teilnehmer, einen organisierten Dialog zu verlassen, wenn ihnen etwas faul statt fair vorkommt. Das heißt nicht, dass Teilnehmer auf ideale Sprechsituationen der gewaltfreien Kommunikation und der diskursiven Rationalität rechnen sollten. Auch sind organisierte Dialoge in den seltensten Fällen Gruppenbeglückungsübungen. Sowohl Problemlösungen als auch Konfliktlösungen setzen immer ein gewisses Maß an Verhandlungskompetenz auf Seiten der Teilnehmer und des Verfahrensgestalters voraus. Das Instrumentarium kontrollierten Konflikts kann auch im Dienste der Problemlösung stehen. Nicht immer müssen die Teilnehmer bei Problemlösungen kooperieren, mitunter konkurrieren sie auch in der Suche um bessere Lösung – aber immer in einem reziproken, sachbezogenen und ergebnisoffenen Verhältnis der freien und gleichen Teilnehmer.

Organisierte Dialoge sollte man sich zwar zivil, aber nicht naiv vorstellen. Sie sind Verhältnisse, in denen Macht zur Geltung kommt: kommunikative Macht, instrumentell ausgeübte Macht, soziale Einflussnahme. Sie sind darin nicht besser und nicht schlechter als andere Formen ziviler Politik. Aber sie finden statt unter dem Primat des reziproken, sachbezogenen und ergebnisoffenen Austauschs der Gleich-

chen, das vom Verfahrensgestalter überwacht wird. Und sie haben sich zu jedem Zeitpunkt transparent auszuweisen. Jeder Teilnehmer kann aufstehen, den Dialogcharakter öffentlich in Frage stellen und den Tisch verlassen. Daraus resultiert zweifacher Rechtfertigungsbedarf: für einen organisierten Dialog, dessen Qualität (zu Recht?) in Frage gestellt worden ist, und für den ehemaligen Teilnehmer, der sich (möglicherweise in Verweigerung des demokratischen Gesprächs) außerhalb des Dialogs gestellt hat.

5.3 Organisierte Dialoge als Instrumente des Strategy-Making

Organisierte Dialoge müssen strategisch gesteuert werden. Braucht aber auch Strategie den organisierten Dialog? Die Antwort lautet uneingeschränkt: ja.

Strategie leidet praktisch darunter, dass ihre Verfertigung und Umsetzung Raum und Zeit für Verständigung, Beratung und Veränderung braucht – „strategische Räume“, wie sie Matthias Machnig 2005 nannte. Solche strategischen Räume wollen gut organisiert sein, und weil es um die integrative Kalkulation ganz unterschiedlicher Perspektiven und Faktoren geht, sollten sie dem Selbstverständnis und den inneren Mechanismen nach dialogisch angelegt sein – unter dem Vorbehalt, dass der Verständigung oder Beratung mitunter auch eine einsame Entscheidung folgen muss. Es gibt eine ganze Reihe von Beteiligungsmethoden, die explizit zu bestimmten Phasen des Strategy-Making beitragen, in der Regel zur Strategiebildung. In dieser besonders kritischen Phase gilt es, sich mit einer sorgfältigen Umweltanalyse abzusichern, die Zwecksetzung und die Zielpriorisierungen umfassend zu planen und sich der eigenen Mittel zu vergewissern – klassische Zwecke der Verständigung und der Veränderung, in deren Geist organisierte Dialoge in nahezu idealer Weise das komplexe System in einen Raum holen können. Als Verfahren sind bereits das Real Time Strategic Change (RTSC) oder das Participatory Strategic Planning genannt worden.

Aber der gesamte Prozess des Strategy-Making in einer Demokratie profitiert in fast jeder Hinsicht von organisiertem Dialog. „Zugespitzt gilt für kollektive Akteure und öffentliche Institutionen: keine politische Strategie ohne Deliberation“ (Saretzki 2010: 136). Organisierter Dialog als Beitrag strategischer Steuerung wird dabei wohl in den wenigsten Fällen auf inklusive Beteiligung hinauslaufen, sondern häufig auf gezielte Einbindung und Konsultation bestimmter Akteure. Dies soll im Folgenden erörtert werden. Für weitergehende theorieprogrammatischen Verknüpfungen und viele praktische Hinweise sei auf den hervorragenden Aufsatz von Saretzki zur „Strategie als Herausforderung für die deliberative Demokratietheorie“ verwiesen (2010).

5.3.1 Beiträge organisierter Dialoge zur Strategiefähigkeit

Die Strategiefähigkeit eines Kollektivakteurs wird verstanden als das Zusammenspiel der individuellen und der institutionell-organisativ aufgerüsteten Selbstorganisationsdispositionen im Verhältnis zu einer komplexen, dynamischen und also kontingenten Umwelt (vgl. auch Kapitel 6.2). Sie herzustellen bedeutet, diese Dispositionen zu schaffen. Konkretisiert nach Raschke und Tils (2007) und in deren Sprache, vorbehaltlich kommender Kritik (Kapitel 6.2.2), hieße das: (1a) Führung durch ein strategisches Zentrum und (1b) Leadership-Fähigkeit; (2) Richtung bzw. Richtungsbestimmung als Selbstdefinitionen und Positionsbestimmungen im politischen Koordinatensystem; und (3) Strategiekompetenz im engeren Sinne: Wissen und Managementfertigkeiten. Alle drei Bausteine müssen zu einer möglichst reibungslosen Selbstorganisationsfähigkeit beitragen.

Folgende Zwecke des organisierten Dialogs kommen in Frage, um (1a) das strategische Zentrum zu etablieren: zunächst Lernen und Vergemeinschaftung als Verständigungszwecke, die zur Konstituierung eines gemeinschaftlich ausgerichteten Führungszentrums beitragen – möglicherweise mit einer Dosis Appreciative Inquiry, um die Verschiedenheit der Erfahrungen und Perspektiven der Mitglieder des

strategischen Zentrums wertzuschätzen und zu bewahren. Weitere Methoden des Change Managements helfen bei der Organisationsentwicklung eines solchen strategischen Zentrums. – Um (1b) Leadership im Bereich der strategischen Steuerung zu gewährleisten, sind nach Raschke und Tils Führungssicherung, Richtungsnavigation, Entscheidungsdurchsetzung, Mobilisierung und Orientierung wichtig. Richtungsnavigation und Orientierung verlangen nach konkreter Urteilsfähigkeit, ebenfalls ein Verständigungszweck, Mobilisierung verlangt Aktivierung, ein Veränderungszweck – und möglicherweise ist strategische Steuerung insgesamt ohnehin unter dem Veränderungszweck der Steuerung als organisierter Dialog gut garantiert.

Die (2) Richtungsbestimmung und Positionierung kann schon von ihrem Wesen her gar nicht monologisch erfolgen, sondern muss in Auseinandersetzung mit der Umwelt erfolgen – so unter Einbezug externen Sachverstands unter den drei Zwecken der Beratung (Orientierung, Entscheidungsvorbereitung, Evaluation) oder gleich ganz in Ausrichtung auf den Veränderungszweck der (externen) Positionierung. – Schließlich: (3) Wissen und Managementkompetenzen entstehen unter Zwecken der Verständigung wie Lernen und Urteilsfähigkeit.

5.3.2 Beiträge organisierter Dialoge zur Strategiebildung

Der Prozess der Strategiebildung (nach Tils 2005) ist ein Verständigungsprozess, der auf die Urteilsfähigkeit seiner Teilnehmer ausgerichtet ist. Dieser Prozess ist bereits dargestellt worden (vgl. Kapitel 5.1.1): Zunächst wird ein strategisches Ziel formuliert, eine Lageanalyse, die strategische Kalkulation und die Formulierung von strategischen Optionen folgen, dann wird eine finale Entscheidung getroffen. Dabei entsteht Urteilsfähigkeit.

Aus pragmatistischer Perspektive gleicht dieser Prozess der Urteilsbildung beim Prozess der öffentlichen Untersuchung, wie Dewey ihn beschreibt (siehe Kapitel 2.2.3). Dem Leitgedanken folgend, aus einer problematischen Situation eine unproblematische zu machen, reor-

organisieren die Teilnehmer des Untersuchungsprozesses die Wirklichkeit (Dewey 2003: 100 f.). Dabei suchen sie nach Begriffen, die die Transformation einer gegebenen Konfiguration problematischer Fakten anleiten – ähnlich, wie Strategen Ziele, Mittel und Umwelt kalkulieren, um effektive Handlungsstrategien zu bilden. Raschke und Tils betonen dabei die Bedeutung von Orientierungsschemata für Strategen, von denen sie einige beispielhaft vorstellen (Raschke & Tils 2007: 161–248). Diese Schemata sollen von Strategen auf die Realität angewandt und abgeprüft werden, um Handeln mit erfolgreichem Effekt zu gewährleisten – eine fundamental pragmatistische Vorstellung: „Und die Modifikation der Realität, die aus dieser Anwendung erfolgt, macht die wahre Bedeutung von Begriffen aus“ (Dewey 2003: 18). Ein natürlicher Rahmen für eine als Begriffsprüfung und -bildung verstandene Strategiebildung ist dann der Verständigungs- und letztlich Veränderungsprozess organisierter Dialoge. Dabei entsteht, wie bereits Barber bemerkte, ein spezifisches demokratisches, handlungspraktisches Wissen.

Strategiebildung ist, in Essenz, Begriffsbildung mit dem Zweck, eigenes Handeln auf einen gewünschten Effekt hin anzuleiten. In diesem Sinn ist auch die Begriffsbildung mit dem Ziel, zwischen Beteiligungsverfahren und Strategie einen komplementären Konnex herzustellen, kalkulierende Strategiebildung. Ihr Leitgedanke ist demokratische Regierungsfähigkeit (siehe Kapitel 6).

5.3.3 Beiträge organisierter Dialoge zur strategischen Steuerung

„Strategische Steuerung bedeutet die Um- und Durchsetzung einer im konzeptionellen oder emergenten Modus entstandenen Strategie durch einen – in unterschiedlichen Graden – strategiefähigen Akteur. Die eigen- und interaktive Umsetzung erfolgt über ihre Anwendung in Form von Ausführung, Adaption und Revision“ (Raschke & Tils 2007: 544). Organisierte Dialoge sind Instrumente dieser strategischen Steu-

erung, wo sie gezielt zu Zwecken der Verständigung, Beratung und Veränderung eingesetzt werden.

Entsprechend diesen Zwecken gewährleistet die Anwendung von Beteiligungsverfahren im Rahmen strategischer Steuerung die Aufnahme eines direkten Dialogs, kollektives Lernen, Vergemeinschaftung und konkrete Urteilsfähigkeit (Verständigung). Sie kann für Orientierung sorgen, wo vorher Ratlosigkeit herrschte, konkrete Entscheidungen vorbereiten oder Evaluationen vornehmen (Beratung). Und sie kann Menschen für ein bestimmtes Ziel aktivieren, politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse steuern, Inhalte und Kollektiv-Akteure neu positionieren und schließlich auch Probleme und Konflikte lösen (Veränderung). Durch den strategischen Einsatz der Beteiligungsverfahren als Instrumente gewinnt die Politik darüber hinaus auch auf der System-Ebene (vgl. Abbildung 4). Letztlich sind organisierte Dialoge deshalb auch Instrumente politischer Führung.

6 Ausblick: Kompetenzen und Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit

Das große Problem des scheinbaren Gegensatzes zwischen input- und output-Rationalitäten einer Demokratie kann durch die kleinen Lösungen strategisch organisierter Dialoge überwunden werden. Am Beispiel solcher Dialoge wurde demonstriert, wie Mittel und Instrumente der Demokratie eingesetzt werden können, um erfolgreiche demokratische Politik zu gestalten. Zu diesen Mitteln zählen eben nicht nur das Instrumentarium und Regelwerk der parlamentarischen Parteiendemokratie, sondern auch Beteiligungsverfahren am Rande und jenseits traditioneller politischer Institutionen, die von Regierungen ebenso wie von zivilgesellschaftlichen Akteuren zunehmend eingesetzt werden. Dabei gewinnt politische Strategie an Durchschlagskraft, weil sie mit organisierten Dialogen ein effektives Instrumentarium der Verständigung, Beratung und Veränderung erhält.

Beteiligungsverfahren ihrerseits können ihre Potentiale nur sinnvoll entfalten, wenn die Verfahren zweckorientiert, selbstreflexiv und den Umständen entsprechend flexibel gestaltet werden. Die bloße methodische Implementation von Beteiligungsverfahren um ihrer selbst, einer Entscheidungslegitimation oder der Vertiefung der Demokratie führt zur Verschwendung demokratischen Kapitals und zu Frustrationen. Beteiligungsverfahren bedürfen vielmehr der strategischen Steuerung, um ihre Potentiale für eine umfassende demokratische Problembearbeitung voll zu entfalten. Ohne Strategie bleiben organisierte Dialoge bloße methodische Übungen, die zu Frustration, Ineffektivität und Delegitimierung führen.

Bessere, nämlich strategisch organisierte Beteiligung führt zu mehr Demokratie. Mögliche strategie- und dialogfähige Akteure sind dabei nicht nur die üblichen Verdächtigen, sondern prinzipiell auch engagierte Bürger. Das vorgetragene Argument leistet daher einen Beitrag zur Demokratisierung von Strategie und Beteiligung, und damit einen

Beitrag, Probleme in demokratischer Selbstbestimmung und Selbstorganisation zu lösen, was dem von de Souza Briggs geprägten Begriff der civic capacity entspricht. Damit ist das Argument auch ein Beitrag zu demokratischer Regierungsfähigkeit. Dieser Begriff soll abschließend entwickelt werden; er knüpft an die Begriffe der Strategiefähigkeit und der Regierungskunst an, deren prinzipielle Demokratisierbarkeit nachgewiesen wird.

Die grundlegende Frage demokratischer Regierungsfähigkeit lautet: Wie lassen sich die Ansprüche an mehr politische Teilhabe einerseits und eine bessere, effektivere Regierung andererseits vereinen? Ausgehend von der Herausforderung demokratischer Regierbarkeit (6.1), werden im Folgenden Kompetenzen (6.2) und Kapazität (6.3) demokratischer Regierungsfähigkeit diskutiert. Demokratiepoltik, verstanden als prozessgestalterische, prozedurale Politik, investiert in diesem Sinne in die Kompetenzen und Kapazität einer reflexiv reorganisierten, responsiven Demokratie (6.4). Eine solche Demokratie kann, in Adaption eines Arguments aus der Institutionenökonomie, als „Food Court Democracy“ verstanden werden, ein Regime aus Rezepten einer Demokratie, in der viele Köche nicht den Brei verderben, sondern das Buffet vergrößern (6.5).

6.1 Die Herausforderung demokratischer Regierbarkeit: Effektive dialogische Selbstbestimmung

Einen wichtigen Hinweis auf das Verständnis demokratischer Regierungsfähigkeit gibt Kleger mit dem Konzept der „demokratischen Regierbarkeit“ (Kleger, Karolewski & Munke 2004: 515 ff.). Demokratie versteht er als Arrangement der Selbstbestimmung. Dementsprechend gilt: „Demokratische Regierbarkeit beinhaltet den Willen, aber auch die Fähigkeit, sich selbst zu bestimmen“ (ebenda: 524). Das heißt: „Selbstbestimmung bildet den Kern demokratischer Regierbarkeit, auch wenn sie kein Patentrezept für sämtliche Aufgabenstellungen beithält“ (ebenda: 523). Die Frage nach dem Willen und den dahinter-

stehenden Normen unterscheidet die Frage nach der demokratischen Regierbarkeit von der nach der einfachen Regierbarkeit, wie sie die Governance-Perspektive mit ihrem Fokus auf effektiven output thematisiert. Was aber ist mit der Fähigkeit, sich selbst zu bestimmen, gemeint? Zu welchem Zweck und wo, wie und durch wen wird demokratische Regierbarkeit unter Beweis gestellt?

Der Begriff der demokratischen Regierbarkeit unterscheidet zwischen Responsivität und Reflexivität des demokratischen Regelsystems. Organisierte Dialoge sind eine zentrale Strategie demokratischer Regierung, die eigene Responsivität und die Reflexivität des demokratischen Systems zu erhöhen. Responsivität setzt dabei bei kompetenten demokratischen Akteuren an, Reflexivität bei systemischen Kapazitäten der Demokratie. Kompetenzen (6.2) und Kapazität (6.3) werden anschließend dargestellt.

6.1.1 Wozu und wo? Zweck und Orte demokratischer Regierbarkeit

In der Analyse der Ausgangsbedingungen schließt Kleger an die Diskurse der Globalisierung, Governance und der Risikogesellschaft an. Demnach lassen sich interdependente Gesellschaften immer weniger zentralistisch regieren. „Entsprechend wächst, modernitätsabhängig, ihre Angewiesenheit auf Formen politischer Selbstorganisation“, auf Dezentralisierung, Regionalisierung, Föderalismus und die Optimierung von Subsidiarität (Kleger 1999a: 178 f.). In der Perspektive demokratischer Regierbarkeit kommt es deshalb zu einer Reorganisation des Politischen. Dabei gilt es, das Scharpf'sche input-output-Dilemma zu überbrücken, indem „Demokratie“ und „Regierbarkeit“ integrativ zusammen gedacht werden – allerdings unter dem Primat der Demokratie als Selbstbestimmung: „Das Konzept der demokratischen Regierbarkeit soll die Idee der Kompensation der beiden Dimensionen – input und output – reflektieren. Diese Kompensation darf jedoch nur in eine Richtung verlaufen: Defizite der Regierbarkeit können durch ein

Mehr an Demokratie (Beteiligungsrechte) ausgeglichen werden“ (Kleger, Karolewski & Munke 2004: 526).

Also thematisiert demokratische Regierbarkeit die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Deliberation und Dezision, zwischen Bürgergesellschaft und kooperativem Staat (vgl. Kleger 1999a: 179). In gegenseitigen, dynamischen Bezügen zwischen selbstbestimmter, selbstorganisierter Bürgergesellschaft einerseits und kooperativem Staat andererseits konkretisiert sich demokratische Regierbarkeit. Der kooperative Staat wird dabei zum „Moderator innergesellschaftlicher Konflikte und Katalysator neuer Aufgaben“ (ebenda: 189 f.). Ein kooperativer Staat umfasst diskursive Deliberation, Interessensverhandlung und Verständigung über Problemlösungen – die Verständigung selbst wird zum Legitimationsmodus der Politik (vgl. ebenda: 185). Demokratie ist in dieser Vorstellung eine „Verhandlungsdemokratie“. Sie beruht auf der politischen Kunst, Interessenskompromisse zu schließen, und bietet auf allen Ebenen einer ausdifferenzierten Gesellschaft differenzierte Muster der repräsentativen, funktionalen, administrativen und föderalen Problemlösung an (ebenda: 184 f.). Die Vorstellung differenzierter, lose miteinander gekoppelter Interessensvermittlung in unterschiedlichen Systemen der Interessensvermittlung erinnert an die Habermas'sche Vorstellung der deliberativen Demokratie als Arrangement vielfältig getragener Deliberation. „Dabei geht es immer wieder darum, einen *modus vivendi* und nicht endgültige Lösungen zu finden. Wie könnten letztere auch erstrebenswert sein angesichts der Dynamik der modernen Gesellschaft und der Vorstellung einer offenen Zukunft?“ (ebenda: 185 f., kursiv im Original).

Kleger erhofft sich von der Stärkung rationaler öffentlicher Diskurse eine dauerhafte Selbstkonfrontation und Aufklärung der Gesellschaft über sich selbst (vgl. Kleger 1993: 165), letztlich eine Fortentwicklung einer sich selbst zivilisierenden Bürgergesellschaft im Sinne nachhaltig zukunftsverantwortlicher, transformativer, krisenbewältigender Zivilisationspolitik (vgl. Kleger 1993; 1995). Auf Seiten des Staates erfordert

dies allerdings keinen schwachen, sondern einen starken, reflexiven und responsiven Staat (vgl. Kleger 1999b: 405). Sowohl Bürgergesellschaft als auch der starke, reflexive, responsive, kooperierende Staat müssen Schritt für Schritt entwickelt werden.

6.1.2 Wie? Strategien, Prinzipien und Fähigkeiten demokratischer Regierbarkeit

Für diese Entwicklung nennt Kleger zwei Strategien demokratischer Regierbarkeit: erstens Staatsentlastung und zweitens neue Formen politischer Verständigung. „Staatsentlastung bedeutet die Übertragung von institutionellen Strukturen, Verfahren, Beteiligungsverhältnissen und Kompetenzen in die Gesellschaft“, wobei der Staat sich eine „Rechtsaufsicht und Verfahrenssicherung“ vorbehält (Kleger 1993: 167). – Verständigungsorientierte Politik werde sich, „sei es direktdemokratisch, sei es als kooperativer Staat oder sei es verhandlungsdemokratisch über wie auch immer organisierte Dialoge im Vorfeld von Entscheidungen, vermehrt auf das Gespräch *mit Bürgern* einlassen müssen“ (Kleger 1999a: 178, kursiv im Original). Demokratische Regierbarkeit verbessert sich, wo „verschiedene Elemente und Ebenen der Demokratie“ selektiv kombiniert werden (ebenda: 192).

Die vielfältigen informellen und formalen Prozesse der Verständigung, Kooperation, Verhandlung und Veränderung sind sowohl Ausdruck als auch Ergebnis dieser Strategien demokratischer Regierbarkeit. Sie werden von zwei Prinzipien besonders geleitet: (1) Responsivität und (2) Reflexivität. Ersteres betrifft die Art und Weise, wie Politik gemacht wird, das Zweite die Art und Weise, wie sich Mechanismen und Modi der Politik selbst verändern. Die Politik der Verhandlungsdemokratie bedarf der institutionellen und prozeduralen Erneuerung. Ihre responsiven Strategien, Verfahren und Institutionen verändern sich letztlich reflexiv selbst. Dass dies gelingt, ist eine Frage demokratischer Regierungsfähigkeit.

Was bedeutet (1) Responsivität? „Responsivität meint die Fähigkeit eines politischen Systems, auf die von den Bürgern aufgestellten Ziele und formulierten Probleme angemessen zu reagieren, was jedoch nicht heißt, daß das politische System immer imstande sein muß, alle Probleme der Bürger zu lösen“ (Kleger, Karolewski & Munke 2004: 523). Die Responsivität betrifft sowohl Regierung als auch Bürger: „Andererseits handelt es sich beim Begriff der Repräsentation keinesfalls um eine Einbahnstraße. Das Verhältnis zwischen dem Bürger und seinem Vertreter soll vielmehr responsiv sein, d. h. den Charakter einer Wechselbeziehung haben, bei dem auf einem kommunikativen Wege beiderseitige Lern- und Sozialisationsprozesse stattfinden“ (ebenda: 524). Zur Herausforderung demokratischer Regierbarkeit gehört es dann, organisierte Dialoge strategisch einzusetzen und zu gestalten: „Das demokratische Miteinanderreden, das nicht immer eines unter Gleichgesinnten ist, muß allerdings erst noch eingeübt werden, wenn es inklusiv mit ‚deliberativer‘ und ‚diskursiver‘ Demokratie ernst wird und nicht bloß exklusiv-akademisch bleiben soll (...). Das Regieren mit Diskussion und problemlösenden Entscheidungen ist gewiß nicht einfach“ (Kleger 1999a: 179). Responsivität setzt also Strategiefähigkeit und Dialogfähigkeit der Demokraten auf beiden Seiten voraus – der Regierenden und der Regierten. Responsivität ist in dieser Sicht im Kern eine Frage der persönlichen Kompetenzen.

Demgegenüber stellt (2) Reflexivität nicht auf Akteure, sondern auf das politische System ab. Sie wird definiert als „die Fähigkeit zur Reform und Veränderung seiner funktionalen Grundlagen“ (Kleger, Karolewski & Munke 2004: 523). Das politische System verbessert die eigenen Arrangements zwischen formalen, politisch-administrativen Institutionen und den informellen Verfahren der Verständigung, Beratung und Veränderung. Die angestrebten institutionellen Arrangements dieser „Transformation der Demokratie“ nennt Kleger „Friedensformeln einer Bürgergesellschaft, deren Minimaldefinition die Zivilisierung der Politik als sinnvolles und problemlösendes Handeln ist“ (Kleger 1999a:

190). Demokratische Instrumente werden fortentwickelt, und Demokratie, verstanden als dezentrale Selbstbestimmung, wird weiter demokratisiert, die unterschiedlichen Modi der kollektiven Selbstbestimmung eines demokratiefähigen Gemeinweizens neubalanciert. Damit schaffen sie auch neue Chancen für die Demokratiefähigkeit von bisher partizipationsarmen, aber durch die neuen Modi in ihrer Demokratiefähigkeit gestärkten, möglicherweise in der Problembearbeitung überhaupt erst integrierten und konstituierten Kollektiven. Das erfordert, mit einem geflügelten Wort von Hildegard Hamm-Brücher, „Demokratiepolitik“ (Kapitel 6.4).

Demokratische Akteure, die demokratische Regierbarkeit gewährleisten wollen, müssen diese also in zwei Hinsichten beweisen: erstens in der Gestaltung responsiver Dialoge der Verhandlungsdemokratie; und zweitens in der Gestaltung reflexiver institutioneller Reformen für demokratische Regierbarkeit. Die Gestaltung responsiver Dialoge der Verhandlungsdemokratie wirft die Frage nach den Kompetenzen demokratischer Regierungsfähigkeit auf, die Gestaltung reflexiver institutioneller Reformen für demokratische Regierbarkeit lenkt den Blick auf die Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit, die durch Demokratiepolitik gestärkt werden muss. Die strategische Gestaltung organisierter Dialoge ist ausführlich beschrieben worden. Sie setzen Strategiekompetenz und Dialogkompetenz voraus – die Dispositionen, strategisch organisierte Dialoge selbstorganisiert, im responsiven Sinne dezentral durchführen zu können. Diese Kompetenzen von (Individual- oder Kollektiv-)Akteuren sind zwei wichtige Faktoren demokratischer Regierungsfähigkeit.

Der dritte Faktor demokratischer Regierungsfähigkeit ist die Kapazität demokratischer Regierung – die Opportunitätsbedingungen einer demokratischen Regierung, verstanden als eine Regierung, in der Probleme selbstorganisiert und selbstbestimmt gelöst werden. Mit dem Begriff der Kapazität werden also die geltenden Opportunitätsbedingungen strategisch-dialogisch kompetenten Problemlösungshandelns

erfasst. Diese an das Konzept der civic capacity von de Souza Briggs (vgl. 2.5) anschließende Vorstellung von demokratischer Regierungskapazität gilt es zu erweitern. Demokratiepolitik heißt in diesem Sinne, in demokratische Regierungsfähigkeit zu investieren, indem dialogische und strategische Kompetenzen gestärkt und die demokratische Regierungskapazität erhöht wird. Die Entwicklung von responsiven Kompetenzen (der Dialogfähigkeit und der Strategiefähigkeit) ist, wie bei Kleger deutlich wurde, dabei eine entscheidende Investition in den reflexiven Aufbau der Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit.

Was meint Kompetenz und Kapazität genau? Und in welchem Verhältnis stehen Kompetenz und Kapazität zu Begriffen der Strategiefähigkeit und der Staats- und Regierungskunst? Darum geht es in den folgenden Abschnitten.

6.2 Kompetenzen demokratischer Regierungsfähigkeit am Beispiel der Strategiefähigkeit

Dialogfähig zu sein heißt im weitesten Sinne, einen demokratischen Dialog führen, gestalten und organisieren zu können. Strategiefähig zu sein heißt im weitesten Sinne, strategisch handeln zu können. In einer Demokratie interessiert: Wer organisiert eigentlich Dialoge als politische Problembearbeitungsprozesse oder könnte sie organisieren? Wer handelt eigentlich strategisch oder könnte strategisch handeln? Sind Dialog und Strategie als Kompetenzen demokratischer Regierungsfähigkeit demokratisierbar?

Die Frage nach der Dialogfähigkeit wird im Folgenden zurückgestellt, um am Beispiel des bestehenden Diskurses zur Strategiefähigkeit und seinen Verwandtschaften zu den Diskursen der Kompetenz und der Regierungskunst (auf)klärender Absicht zu zeigen: Strategiefähigkeit ist prinzipiell demokratisierbar. Die Strategen in einer Demokratie müssen nicht besonders begabte oder häufig beförderte Männer jenseits des fünften Lebensjahrzehnts sein – auch wenn die Liste der 17 (ausschließlich männlichen) Interviewpartner von Raschke und Tils

diesen Eindruck nahelegt (vgl. Raschke und Tils 2007: 547). Individuelle Strategiefähigkeit ist als persönliche Kompetenz selbstverständlich für jedermann erwerbbar, der über die schematische Vermittlung hinaus strategisches Handeln praktisch einübt. Zur Strategiefähigkeit eines Kollektivakteurs gehören dann noch andere Faktoren – aber auch diese kann man zu nutzen lernen.

6.2.1 Strategiefähigkeit: Verwirrung zwischen Kompetenz und Kapazität

Die Frage nach der Strategiefähigkeit von politischen Parteien stand am Anfang des Strategiediskurses in Deutschland (vgl. Nullmeier und Saretzki 2002). Raschke skizzierte hierzu eine Perspektive auf kollektive Strategieakteure, der er mit Tils (2005) im Folgenden treu blieb: Dabei definieren assoziierte Individuen unter den Bedingungen ihrer Organisationen die Strategien von Kollektivakteuren (Regierung, Partei, Interessensverband etc.), welche dann unter den Restriktionen der Umwelt strategische Steuerung unternehmen (vgl. Raschke 2002: 213–217). Weniger treu blieben sich Raschke und Tils allerdings in der Fortentwicklung der Begriffe Strategiefähigkeit, Strategiekompetenz und der „Kapazität zu strategischer Politik“ (2007, 2010). Hier wird es für den Leser teilweise verwirrend. Die folgende Rekonstruktion versucht, einen durchgängigen Faden zu spinnen, der mit anderen Diskursen später verknüpft werden soll – auf Inkonsistenzen wird gegebenenfalls hingewiesen.

Strategiefähigkeit ist die „Fähigkeit zu strategischer Politik, das heißt einer besonderen Qualität von Zielverfolgung und der spezifischen Fähigkeit kollektiver Akteure zu situationsübergreifenden, erfolgsorientierten Ziel-Mittel-Umwelt-Verknüpfungen“ (Raschke & Tils 2007: 274). Strategiefähigkeit ergibt sich für Kollektivakteure einerseits aus den individuell strategiekompetenten Beiträgen von Individuen; dies wird als „innerer strategischer Prozess“ des Strategy Thinking rekonstruiert (Raschke & Tils 2010: 358). Sie ist andererseits ein „Potentialbegriff im Sinne einer realen Möglichkeit“ (Raschke & Tils 2007: 274), im Pro-

zess der äußeren Interaktion erfolgreich strategisch zu handeln. Das ist Strategy-Making, der dynamische Gesamtprozess politischer Strategie von Kollektivakteuren (Raschke & Tils 2010: 359; 2007: 546). Er umfasst drei Komponenten: (1) Strategiefähigkeit als Voraussetzung der (2) Strategiebildung und der darauf folgenden (3) strategischen Steuerung. Strategy-Making „wird als enge Verflechtung individueller und kollektiver Akteure, innerer und äußerer Erscheinungsformen modelliert“ (Raschke & Tils 2010: 360).

Die Strategiefähigkeit eines Kollektivakteurs ergibt sich als Resultante von zwei Faktoren. Erstens muss die organisationsinterne Vermittlung der strategiekompetenten, assoziierten Individualakteure mit dem Kollektivakteur, in und über den sie wirken, gelingen – das ist interne Strategiefähigkeit. Zweitens muss die externe Strategiefähigkeit gelingen. Sie ergibt sich aus der Verknüpfung der akteurinternen Merkmale mit der Umweltperspektive.

Die interne Strategiefähigkeit „meint die Fähigkeit von Kollektivakteuren zu zielgerichtet-einheitlichem strategischem Handeln“ in Bezug auf die strategierelevante Umwelt (Tils 2005: 110 f.). Sie ist im Wesentlichen eine Frage der inneren Strukturmerkmale eines kollektiven Akteurs und betrifft die (kompetente) Organisation, Kommunikation, Koordination und disziplinierte administrative Umsetzung getroffener Entscheidungen. Eine besondere Herausforderung liegt in der formellen und informellen Koordinierung und Vermittlung des (strategischen) Handelns der individuellen Mitglieder, die trotz deren unterschiedlicher Orientierungen und Konflikte gelingen muss. „Individuelle Akteure müssen strategisch kompetent, Kollektivakteure strategiefähig sein, die Vermittlungsprobleme sind von beiden Seiten zu lösen. (...) Strategisches Handeln ist immer das Handeln einzelner Personen. Jederzeit kann der Kollektivakteur auf die individuelle Ebene heruntergebrochen werden, (...) aber der Kollektivakteur ist mehr als die Summe seiner Handlungen“ und wirkt seinerseits auf das strategische Handeln der Individualakteure ein (Raschke & Tils 2010: 356).

Diese interne Organisation, Koordinierung und Vermittlung ist voraussetzungsreich. Zu den unabdingbaren und entscheidenden Voraussetzungen dieser internen Strategiefähigkeit zählt Tils Klarheit, Effektivität, eine Basisausstattung mobilisierbarer personaler, finanzieller und informationeller Ressourcen sowie Verpflichtungs-, Koordinations- und Organisationsfähigkeiten, interne Kommunikations- und Umsetzungskompetenzen (Tils 2005: 111 f.; 170 f.). In komplexitätsreduzierender Absicht verdichtet Tils diese „umfangreichere[n] Faktorensatz zum Kriterium Strategiefähigkeit (...) zur zentralen Fähigkeit strategischer Selbststeuerungskompetenz“ (ebenda: 110).

Diese intern entwickelte strategische Selbststeuerungskompetenz muss sich dann im Bezug auf die Umwelt strategischer Kontexte bewähren und ausformen. „Erst das Zusammenspiel von akteurseigenen Kompetenzen und Ressourcen mit äußeren Umweltbedingungen formt die spezifischen Strategiefähigkeiten der Akteure aus. Strategische Selbststeuerungskompetenz wird dabei zu einem der Bestandteile externer Strategiefähigkeit. Diese wird jedoch zugleich von den Macht- und Interaktionsverhältnissen zu anderen Akteuren und vorhandenen Rahmenbedingungen beeinflusst, so dass eine steuerbare und gut organisierte interne Struktur nicht mit großen strategischen Einflusspotenzialen in den Umweltbeziehungen einhergehen muss“ (ebenda: 112). Das Profil und die Kontur der Strategiefähigkeit resultieren also aus den Profilen der internen Strategiefähigkeit, verstanden als Selbststeuerungskompetenz, und der auf strategische Kontexte bezogenen externen Strategiefähigkeit, verstanden als Einflusspotenziale im Außenverhältnis (vgl. ebenda: 170).

Mit dem Bezug auf Außenverhältnisse ruft mindestens Tils auch die Frage nach der Kapazität zu strategischer Politik auf. Er tut dies auf zweifache Weise: einmal implizit in der Darstellung der Idee des „strategischen Kontextes“ (Tils 2005: 113–117; 174–177) und einmal in kritischer Auseinandersetzung mit dem Begriff der Kapazitätsbildung bei Jänicke (vgl. ebenda: 148 f.), den dieser sehr viel deutlicher mit dem

Begriff der Strategiefähigkeit verknüpft als Tils selbst (ebenda: 170–174). Was bei Tils 2005 noch strategische Kontexte heißt, heißt bei Raschke & Tils 2007 dann strategische Umwelt: Damit ist der für das strategische Handeln relevante, sich dynamisch verändernde Kontextausschnitt gemeint, der Voraussetzung und Wirkungsfeld einer konkreten Strategie ist (Raschke & Tils 2007: 152–155; 544). Hierbei geht eine Pointierung von Tils verloren: die des „politischen Gelegenheitskontextes“, eine Anknüpfung an das „in der Bewegungsforschung eingeführte Konzept der ‚political opportunity structure‘“ (Tils 2005: 113), das Handlungsrestriktionen und Möglichkeiten beschreibt. Diese Vorstellung der Opportunitätsstrukturen ist eng mit dem Begriff der Handlungskapazität verbunden, wie ihn auch Jänicke entwickelt (vgl. 6.3.1).

Tils interpretiert Jänicke im Rahmen seiner Ausführungen zur Strategiefähigkeit kritisch, und zwar wie folgt: „Zum Kernbestandteil des Kapazitätsbegriffs gehören die stabilen Handlungsressourcen (...) und die (...) von ihnen vorgefundenen systemischen Handlungsbedingungen“ (Tils 2005: 171 unter Bezug auf Jänicke 1996: 19–24). Dazu zählen interne Organisationsmerkmale wie Organisationsstärke, Fachkompetenz oder finanzielle Mittel ebenso wie systembedingte politisch-institutionelle Strukturen, ökonomisch-technische sowie informationell-kognitive Handlungsbedingungen, die Jänicke's Verständnis von politischen Opportunitätsstrukturen entsprechen (Weidner, Jänicke & Jörgens 2002: 5). „Strategiefähig sind die Akteure nach Jänicke nur, wenn sie in der Lage sind, ihre Ressourcen systematisch für ihre Ziele zu mobilisieren“ (ebenda, unter Verweis auf Jänicke 1990: 25 und 1996: 18). Die so auf Handlungsressourcen fokussierte Kapazität geht in den Begriff der Strategiefähigkeit ein, erklärt ihn aber nach Tils nicht erschöpfend, unter anderem, weil politischer Wille und politisches Können sowie interne Strukturmerkmale des Kollektivakteurs damit nicht umfasst sind (Tils 2005: 172).

Die Strategiefähigkeit eines Akteurs kann in dieser Sicht nicht allein aus organisationsinternen Voraussetzungen heraus erklärt werden, sondern erst im Bezug auf Möglichkeiten und Restriktionen der Umwelt, in der sich die Strategie entfaltet. Das von Jänicke dabei pointierte Kriterium intern und extern verfügbarer Ressourcen reicht aber seinerseits nicht dafür aus, Strategiefähigkeit zu erläutern – so zumindest liest sich Tils 2005. Die konkretisierten Ausführungen von Raschke und Tils zum Konzept der Strategiefähigkeit (2007) verflechten dann epistemologische und handlungspraktische Begriffe wie Strategiekompetenz, Fähigkeit, Fertigkeiten, Wissen, Kenntnisse, Selbstdefinitionen, Positionsbestimmungen, Führung / Leadership sowie Kapazität zu einem auch nach eigenem Bekunden voraussetzungsvollen Begriff von Strategiefähigkeit (2007: 273–334; 539–546). Dabei gehen die oben herausgearbeiteten Unterscheidungen in einer Dialektik auf, die zumindest im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht durchschaut werden kann und als gordischer Knoten in allem Respekt vor der komplexen Argumentation weder entwirrt noch zerschlagen werden soll. Vielmehr bietet es sich an, mit den Begrifflichkeiten des Kompetenzdiskurses und des Kapazitätsdiskurses eine eigene, einfache Ordnung zu rekonstruieren. Sie führt über „Fähigkeiten“ wie die Strategiefähigkeit und die Dialogfähigkeit zu Konzepten der Staats- und Regierungskunst, der demokratischen Regierbarkeit und letztlich der demokratischen Regierungsfähigkeit. Dabei wird der Gedanke von Tils weitergesponnen, wonach die Strategiefähigkeit eines Akteurs (a) innere und (b) äußere Voraussetzungen hat, die als (a) Kompetenzen (6.2.2) und (b) Kapazitäten (6.3) beschrieben werden sollen.

Für den Strategiediskurs wird dabei differenzierter Blick auf den verwandten, aber bislang nicht weiter beachteten Diskurs der Kompetenz geworfen (Ryle 1969; Baumgartner 1993; Jarz 1997; Erpenbeck & von Rosenstiel 2003; Kruse, Dittler & Schomburg 2003; Schmidt 2005). Raschke und Tils halten die Beiträge eines Diskurses zu allgemeiner Akteurskompetenz für zu anspruchlos für die Frage nach Strategiefähig-

keit als besonders ausgezeichneter Form des Handelns (Raschke & Tils 2010: 359). Dabei übersehen sie die Chancen, die sich aus der Nähe des Kompetenzdiskurses zum Strategiediskurs ergeben. Zu diesen Chancen gehört es, (a) die Begriffe der Kompetenz, der Fertigkeit, der Fähigkeit und verschiedener Formen des Wissens zum Begriff der Strategie in ein stimmiges Verhältnis zu setzen. Der zentrale Stellenwert der Selbstorganisation im Kompetenzdiskurs erhellt (b) auch den für Tils 2005 wichtigen, später nicht mehr weiterverfolgten, aber nach wie vor vielversprechenden Ansatz der Strategiefähigkeit als „strategischer Selbststeuerungskompetenz“ (Tils 2005: 110–113). Darüber hinaus kann (c) an den Methodenbegriff von von Clausewitz angeschlossen werden, dessen Bedeutung von Raschke und Tils allerdings nicht gewürdigt wird (Raschke & Tils 2007: 74–76 zu den wichtigsten von Clausewitz'schen Erkenntnisleistungen). Und das erlaubt in der Konsequenz, (d) Strategiefähigkeit zu demokratisieren und diesen Begriff in Bezug zum alten Begriff der Regierungskunst, der demokratischen Regierbarkeit, der Kapazität und der demokratischen Regierungsfähigkeit zu setzen.

6.2.2 Kompetenz als vergessene Verwandtschaft der Strategie: Eine Entwirrung zwischen Wissen und Können

Im Kompetenzdiskurs geht es um die Fähigkeiten „einer Person oder einer Gruppe, in komplexen und dynamischen Umfeldgegebenheiten ihr Handeln viabel, d. h. bezogen auf die gegebenen Rahmenbedingungen hinreichend und bezogen auf systemeigene Kriterien erfolgreich zu organisieren“ (Kruse, Dittler & Schomburg 2003: 405). Kompetent zu handeln heißt also nichts anderes, als unter komplexen, dynamischen und mithin kontingenten Bedingungen an eigenen Kriterien orientiert erfolgreiches situationsübergreifendes Handeln zu organisieren. Kompetente Akteure organisieren ihr Handeln in zwei Bezügen: in Bezug auf die Umwelt, die man sich als stets sich verändernde, interdependente Verhältnisse und als gegebene Rahmenbedingungen denkt; und in Bezug auf systemeigene Kriterien, wozu eigene Ziele, Ausrichtungen und Handlungsmodalitäten zählen.

„Strategiekompetenz“ erweist sich als Pleonasmus wie der Begriff des „weißen Schimmels“: Denn strategisch zu handeln heißt ja, unter Bezug auf eine komplexe, dynamische und mithin kontingente Umwelt situationsübergreifend und erfolgreich zweckorientiert kalkulierte Ziel-Mittel-Operationen zu organisieren. Trotzdem ist der Begriff „Strategiekompetenz“ wichtig – verstanden werden sollte er als Meta-Kompetenz, sich in bestimmten Umwelten in der Tradition erprobter strategischer Instrumentarien und spezifischer strategischer Orientierungsschemata erfolgreich zu organisieren. Auch die Farbe Weiß kennt ja viele Schattierungen.

Erpenbeck & von Rosenstiel definieren Kompetenzen als „Dispositionen selbstorganisierten Handelns, [als] *Selbstorganisationsdispositionen*“ (2003: XI, kursiv im Original), die sich im Vollzug des Handelns in von Kontingenzen geprägten Handlungssituationen als „Performanz“ erweisen. Damit pointieren sie zwei Begriffe: (a) den der Disposition und (b) den der Selbstorganisation. Beide Begriffe geben auch Hinweise auf ein fruchtbares Verständnis von „Strategiefähigkeit“ als Fähigkeit eines Kollektivakteurs.

Mit „Selbstorganisationsdispositionen physischen und psychischen Handelns“ meinen Erpenbeck und von Rosenstiel „die bis zu einem bestimmten Handlungszeitpunkt entwickelten inneren Voraussetzungen zur Regulation der Tätigkeit. Damit umfassen Dispositionen nicht nur individuelle Anlagen, sondern auch Entwicklungsergebnisse (Clauß et al. 1995: 126)“ (Erpenbeck & von Rosenstiel 2003: XXIX). Dispositionen als innere Voraussetzungen stellen also ein aktives, selbstorganisatives Handlungs-„Vermögen“ dar – die erst im Handlungsvollzug performativ eingelöste „Fähigkeit“, selbstorganisativ und erfolgreich in von Kontingenzen geprägten Situationen zu handeln. Sie können als ein „generativer Mechanismus für die Produktion eines bestimmten Verhaltens“ (und Handelns) verstanden werden (Schmidt 2005: 206).

Kompetenzen sind also Dispositionen, die in der Performanz als Effekte, als Konsequenzen gemessen werden (Erpenbeck & Rosenstiel 2003: XI; Schmidt 2005: 163). Überträgt man dieses Bild auf den Begriff der Strategiefähigkeit, so bezeichnet Kompetenz die (gegebenen und entwickelten) inneren Voraussetzungen eines Kollektivakteurs, im äußeren Handlungsvollzug (strategisch) in komplexen und dynamischen Umwelten erfolgreich zu handeln. Ob jemand tatsächlich strategiefähig ist, zeigt sich demnach erst in der Umsetzung erfolgreicher Strategie. – Ausgeblendet wird dabei, ob die Umwelt strategisches Handeln leicht oder schwer macht. Dieser Aspekt ist dann mit dem Begriff der Kapazität zu untersuchen.

Zentral für den Kompetenzdiskurs ist der Begriff der Selbstorganisation. Er grenzt kompetentes Handeln von automatisiertem Handeln ab, welches auf bloßen Fertigkeiten, Eignungen und Qualifikationen beruht. Kompetentes Handeln kann sich überhaupt nur vollziehen, wo „die Komplexität der Handelnden, der Handlungssituation und des Handlungsverlaufs keine streng nach Plan verlaufenden Problemlösungsprozesse zulässt“, sondern selbstorganisative Problemlösungsprozesse herausfordert (Löwisch 2000: 92 ff.; Erpenbeck & Rosenstiel 2003: XIII; ebenso Schmidt 2005: 171; vgl. Erpenbeck & Heyse 1999: 157).

Die Verwandtschaft der Qualifikationen und Fertigkeiten zum Begriff der Methode bei von Clausewitz liegt hier auf der Hand: Unter einem gewissen Niveau der Herausforderung liegende Problemzusammenhänge „können im Prinzip ‚automatisiert‘ durch Fertigkeiten (skills) bewältigt werden“ (Erpenbeck & von Rosenstiel 2003: XXX f. unter Bezugnahme auf Weinert 2001: 45–65). Genau wie Methoden markieren Fertigkeiten und Qualifikationen mechanisch repetitierbare, statisch abrufbare Positionen des Wissens und der Fertigkeiten. Kompetenzen markieren dagegen Dispositionen des Wissens und der Fähigkeiten (Erpenbeck & von Rosenstiel 2003: XI), die erfolgreich selbstorganisatives, problemlösendes Handeln unter kontingenten Bedingungen erlauben.

Übertragen auf den Begriff der Strategiefähigkeit, bedeutet dies, dass Dispositionen strategischen Handelns besonders auf Selbstorganisation abstellen müssen. Für Kollektivakteure bestätigt das die Vermutung von Tils (2005: 110–113), dass Strategiefähigkeit sich zum Konzept der strategischen Selbststeuerungskompetenz verdichten lässt. Für diese wiederum ist dann kollektive Handlungsfähigkeit wichtig. Sie ist ihrerseits in letzter Konsequenz eine Frage der Selbstorganisation.

Dass kompetentes Handeln als problembearbeitendes Handeln verstanden wird, erleichtert es, strategisches Handeln im Dienste kollektiver, partizipativer Problembearbeitung analog zu kompetentem Handeln zu begreifen. Wer beispielsweise in Bezug auf Beteiligungsverfahren Methoden der Visualisierung und Moderationsregeln erlernt, kann noch lange keine erfolgreichen Beteiligungsprozesse gestalten. Wissen und Können sind nicht das Gleiche – auch wenn sich Wissen in verschiedene Kategorien einteilen lassen will, um in Richtung Können anschlussfähig zu werden.

Der analytische Philosoph Gilbert Ryle beispielsweise unterscheidet zwischen *knowing that* und *knowing how* (Ryle 1969) und ordnet Ersteres dem wissenden Intellekt, das Zweite der anwendenden Intelligenz zu, ohne dass Intelligenz auf den Intellekt zurückgeführt werden könne. „Intelligentsein heißt nicht bloß, gewissen Kriterien genügen, sondern sie anwenden; seine Handlungsweise gut regeln, nicht bloß gut geregelt sein“ (ebenda: 30 f.). Das Motiv der Selbstorganisation scheint hierbei durch. Dazu gehört Selbstreflexion: „Jemandes Handeln wird als sorgfältig oder gekonnt bezeichnet, wenn er fähig ist, in seinem Vorgehen Fehler zu entdecken und auszumerzen, Erfolge zu wiederholen und zu vergrößern, aus den Beispielen anderer zu lernen und so weiter“ (ebenda: 31).

„Ob jemand Wissen besitzt und daher die richtige Antwort hat oder ob jemand intelligent ist und die richtige Antwort findet, sind danach zwei verschiedene Dinge“, resümiert Baumgartner seine Lektüre von Ryle

(Baumgartner 1993: 69). „Natürlich – so betont Ryle – wird im allgemeinen die Intelligenz, also das *knowing how*, als der Kern des geistigen Verhaltens betrachtet. Wir geben der Fähigkeit, Problemstellungen selbstständig lösen zu können, im allgemeinen einen weit höheren Stellenwert als dem ‚gepaukten‘ Wissen, das versucht, für jede einzelne Fragestellung eine bereits fertige Antwort parat zu haben“ (ebenda: 69, kursiv im Original). – „Besser machen“ geht vor „besser wissen“: Diesem theoriepolitischen Reformprogramm sehen sich auch die Strategieprogrammatiker verpflichtet.

Die moderne Kognitionswissenschaft hat an Ryles Unterscheidung angeknüpft und zunächst zwischen „deklarativem Wissen“ und „prozeduralem Wissen“ unterschieden (ebenda: 71). Ersteres ist die „Kenntnis von Sachverhalten oder von Aussagen über Sachverhalte“ (Jarz 1997: 73). Prozedurales Wissen wird auch als „dynamisches“ oder „generisches“ Wissen bezeichnet (ebenda: 73). Es betrifft „Wissen über den Ablauf und den Verarbeitungsprozess“ (Baumgartner 1993: 71), bezeichnet also „die Kenntnis von Prozeduren zur Lösung eines Problems“ und „wird als dynamisch angesehen, da durch das Ergebnis der Prozedur neues Wissen entstehen kann. (...) Mit dem Anwendungswissen weiß man, wie eine Aufgabe zu lösen ist“ (Jarz 1997: 73).

Aber mit prozeduralem Wissen ist die Ryle'sche Definition des *knowing how* noch nicht eingelöst: Über das „gewusst, wie“ hinaus meint Ryle eben auch „*being able to do something*“, etwas tatsächlich tun können. Dieser Mehrwert wird auch von „prozeduralem Wissen“ nicht erfasst. Deshalb schlägt Baumgartner vor, im Anschluss an die Brüder Dreyfus (Dreyfus & Dreyfus 1987) eine dritte Form des Wissens zu bestimmen: das „Handlungswissen“, das sich in praktischem Können vollzieht. Jarz konkretisiert unter Rückbezug auf Ryle dieses Handlungswissen als verinnerlichte Form des Könnens – und damit als automatisierte Fertigkeit. Das ist am Ende des Tages eben wieder nicht die „Kompetenz“ des Kompetenzdiskurses. Sie unterscheidet sich von allen Formen des Wissens, auch des praktischen Handlungswissens,

davon, dass sie das Vermögen bezeichnet, jenseits des bereits automatisiert Gewussten erfolgreich – selbstorganisativ – zu handeln.

Mit diesen Begrifflichkeiten könnten wie mit einem Kamm die Verwirrungen beim Begriff der Strategiekompetenz und der Strategiefähigkeit bei Raschke und Tils herausgekämmt werden, bis entwirrte Argumentations- und Analysestränge entstehen. Die Herausforderung bestünde dabei, die Einsichten des allgemeinen, auf Individuen abgestellten Kompetenzbegriffs auf die organisationalen Voraussetzungen des Kollektivakteurs zu übertragen. Die Strategiefähigkeit eines Kollektivakteurs bezeichnete dann das Zusammenspiel der individuell und institutionell-organisativ aufgerüsteten Selbstorganisationsdispositionen im Verhältnis zu einer komplexen, dynamischen und also kontingenten Umwelt, in der dieser Kollektivakteur sein „Handeln viabel, d.h. bezogen auf die gegebenen Rahmenbedingungen hinreichend und bezogen auf systemeigene Kriterien erfolgreich zu organisieren“ beabsichtigt, indem er Ziele, Mittel und Umwelt im Guss und Geiste eines leitenden Gedankens immer wieder neu kalkuliert (vgl. Kruse, Dittler & Schomburg 2003: 405; siehe oben).

Im Fazit ist festzuhalten, dass der Diskurs über politische Strategie mit der bislang stiefmütterlich behandelten Verwandtschaft zum Kompetenzdiskurs auch eine reiche philosophische, pädagogische und vor allem liberal-demokratische Tradition gewinnt. Siegfried J. Schmidt beschreibt die Wurzeln des Kompetenzdiskurses im 18. Jahrhundert bei Autoren wie Wilhelm von Humboldt, Johann Heinrich Pestalozzi und Friedrich Schleiermacher: „Je stärker Bildung als Entfaltung der Individualität – und das heißt als selbstbezügliche Strukturierung der Subjekt-Umwelt-Bezüge – gesehen wird, desto deutlicher wird zugleich, dass Freiheit risikoreich ist und individuelles Verhalten auf Dauer durch Lernen für unvorhersehbare Veränderungen offen gehalten werden muss. Insofern fallen allgemeine Menschenbildung und Kompetenzentwicklung im modernen Sinne als Postulate zusammen“ (Schmidt 2005: 164). Strategisches Handeln wäre im Blick dieser Ver-

wandtschaft kein Privileg kühl kalkulierender Feldherren und Machthaber, sondern angestrebter gelingender Normalfall der demokratisierten, dezentralen Moderne, Gegenstand recht verstandener Pädagogik und politischer Bildung. In Strategiefähigkeit lässt sich wie in jede andere Kompetenz mit bestimmten pädagogischen Verfahren, reflektierter Praxis und organisationalen Veränderungen investieren. In anderen Worten: Strategie lässt sich demokratisieren.

6.2.3 Von der Kompetenz zur Staats- und Regierungskunst

In zwei Aufsätzen zum Wirklichkeitssinn und zur politischen Urteilskraft hat sich Isaiah Berlin mit dem Topos der Staats- und Regierungskunst auseinandergesetzt (Berlin 1998a; 1998b). Staatskunst oder Regierungskunst ist dabei die Kunst, komplexe und dynamische Gesellschaften in überdauernder Weise zu lenken und zu verändern. Diese Kunst entsteht, wie auch die Kunst der Strategie und die Kompetenz des Handelnden, jenseits akademischer Qualifizierung (vgl. Berlin 1998a: 80 f.). Berlin nennt diese Kunst dann auch eine „politische Kompetenz“, das heißt, „zu wissen, wie man Dinge in Bewegung setzt“ (Berlin 1998b: 91), und „jene Methoden anzuwenden, die im jeweiligen Bereich nachweislich am besten funktionieren“ (ebenda: 110). Funktional ist sie damit auch anschlussfähig an Verfahrensgestalter des strategisch organisierten Dialogs (vgl. Kapitel 4.4).

Zwei Faktoren wirken in der Staats- oder Regierungskunst zusammen: erstens, der „Wirklichkeitssinn“ politisch Handelnder, und zweitens, die darauf aufbauende politischen Urteilskraft (Berlin 1998a: 82, 88; 1998b: 98 f.). Der Wirklichkeitssinn ist ein besonderes Verständnis für die komplexen und dynamischen Bedingungsgeflechte der gesellschaftlichen Wirklichkeit, die sich in der Partikularität der politischen Situationen nie analytisch explizieren lassen, sondern nur in der synthetisierenden, letztlich ästhetischen Zusammenschau verstehen lassen. Politische Urteilskraft beruht auf Wirklichkeitssinn und betrifft den angemessenen Einsatz der eigenen Mittel im Verhältnis zu dieser kom-

plexen und dynamischen Wirklichkeit. Damit ist politische Urteilskraft im Grunde ein auf die realen Folgen eigener Mittel und Methoden erweiterter Wirklichkeitssinn. Dieses bezeichnet man auch als „natürliche Weisheit, als imaginatives Verständnis, als Einsicht, als Wahrnehmungsvermögen oder, noch irreführender, als Intuition“ (Berlin 1998b: 102), wobei Berlin „praktische Weisheit“ oder „praktische Vernunft“ bevorzugt. „Was bei den Staatsmännern als Weisheit bezeichnet wird, als politisches Geschick, das hat eher mit Verstehen zu tun als mit Wissen – es handelt sich um eine gewisse Vertrautheit mit den Tatsachen, die erkennen läßt, was zueinander paßt, was unter den gegebenen Umständen getan werden könnte und was nicht, welche Mittel in welchem Umfang anzuwenden sind, ohne daß sie zwangsläufig erklären können, warum sie dies wissen oder worin dieses Wissen besteht“ (Berlin 1998b: 102).

Für Berlin resultiert die Regierungskunst von Staatsmännern wie Augustus, Heinrich IV. von Frankreich, Richelieu, Washington oder Bismarck aus einem undurchschaubaren Zusammenwirken von allerlei Fertigkeiten, Begabungen und Voraussetzungen sowie Glück: die genaue Beobachtung der Wirklichkeit, das Gespür für den richtigen Augenblick, Einfühlungsvermögen in die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Menschen, ein überlegener Sinn für die Konturen unbekannter oder halbbekannter Faktoren und ihrer möglichen Auswirkungen auf das vorherrschende und immer einzigartige Bedingungsgeflecht, vor allem aber die Erfahrung (vgl. Berlin 1998a: 82, 88; 1998b: 98 f.). Auch Faktenwissen gehöre dazu. Politisches oder historisches Genie aber, menschliche Weisheit, jene „Fähigkeit, sein Leben zu meistern oder die Mittel den Zielen anzupassen“, sei, „wie Faust herausfand, keineswegs mit bloßer Faktenkenntnis – mit Bildung und Wissen – identisch“ (Berlin 1998a: 82). Den Beitrag der Wissenschaften zum praktischen Handeln versteht Berlin darum wie den der Botanik für den Gärtner oder der Diätetik für Köche (Berlin 1998b: 111). Aber er warnt davor, dass eine pedantische Befolgung der Erkenntnisse der Botanik katastrophale Folgen

haben könnte. Zum gesicherten Wissen komme neben der praktischen Erfahrung immer auch ein „Element der Improvisation“ hinzu: „Herausragende Leistungen von Köchen und Gärtnern hängen auch heute noch immer beinahe ausschließlich von der künstlerischen Begabung dieser Menschen ab und, ähnlich wie bei Politikern, von ihrem Improvisationstalent“ (ebenda: 111). Dafür gebe es keine Formeln, Patentrezepte, allgemeinen Leitfäden. Dementsprechend sind nach Berlin aber auch geniale Staatsmänner nicht in der Lage, „ihr Wissen direkt zu vermitteln oder einen spezifischen Kanon an Regeln zu lehren oder Theoreme zu entwickeln, die sie dann in eine Form bringen, in der andere sie mühelos lernen können“ (ebenda: 80).

Berlin stellt eine Grundfrage der Politikberatung und der Strategieanalyse: Welche Art von Wissen oder Können braucht jemand, der in einer komplexen und dynamischen Umwelt politisch erfolgreich handeln will? Er geht, wie der Pragmatismus, die Strategieanalyse und der Kompetenzdiskurs, von einer bestimmten Figuration zwischen Akteur und Umwelt aus: (1) Ein (strategiefähiger, kompetenter) politischer Akteur (2) vollzieht sein erfolgreiches Handeln (als Performanz, im Prozess strategischer Steuerung) (3) in Bezug auf und unter den Bedingungen einer komplexen und dynamischen, überraschend reagierenden politischen Wirklichkeit. Auf die Beiträge der Wissenschaft zugespitzt heißt das: Welches Wissen kann diese schaffen, um zu erfolgreichem Können beizutragen? Kann Politikwissenschaft überhaupt Staats- und Regierungskunst fördern? Beschreibt der Ansatz der „Evidenzbasierten“ Politik einen sinnvollen Beitrag wissenschaftlicher Politikberatung, oder bedarf es anderer Beiträge des Wissens, wie sie aus der Gesellschaftsberatung kommen? Müssten wissenschaftliche Beiträge möglicherweise bewusst als Heuristiken, als explorative Begriffe, als Orientierungsschemata konzipiert werden, die ihre Wahrheit (als Relevanz) in der Anwendung beweisen müssen? (Und wäre da nicht praktische Philosophie im pragmatistischen Modus die geeignetste Form politischer Theoriebildung?)

All das sind grundlegende Fragen des Strategie- und Kompetenz-Diskurses, auf die im Übrigen in der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“ der Bertelsmann Stiftung immer wieder praktische Antworten gegeben werden, so beispielsweise mit der Heuristik des Strategietools für strategische Reformpolitik. Diese Fragen sind deshalb so wichtig, weil sie verschiedene Diskurse zu gemeinsamen Perspektiven verknüpfen können: den Kompetenzdiskurs als Theorie erfolgreichen selbstorganisierten Handelns in einer komplexen und dynamischen Umwelt, den Strategiediskurs als Theorie erfolgreichen Handelns unter Bedingungen eines reagierenden Raums und den Pragmatismus als Theorie kreativen Handelns in problematischen Situationen.

Hinzu kommen zwei weitere, ebenso anschlussfähige Diskurse: erstens, auf Professionstheorien, die sich mit dem Verhältnis zwischen Wissenschaft und Profis, zwischen Botanik und Gärtner, Rechtswissenschaften und Rechtsanwalt, beschäftigen, und die zwischen routinisiertem Handeln (Methode nach von Clausewitz) und übergreifendem, nicht-routinisierbarem, selbstverständlich erfolgreichem Handeln unterscheiden (Stichweh 1994; Oevermann 2008). Auf Professionstheorien wird in Bezug auf den Verfahrensgestalter noch zurückzukommen sein. – Anschlussfähig sind zweitens die Schematheorien der Kognitionswissenschaft, mit welchen sich die mentalen Vorgänge in der strategischen Kalkulation rekonstruieren lassen und die die Bedeutung von Orientierungsschemata für strategisches Handeln bestätigen (vgl. Raschke & Tils 2007: 161–248). Mit diesen Diskursen lässt sich entschlüsseln, worüber Isaiah Berlin noch ehrfurchtsvoll staunte.

In der Verknüpfung all dieser Diskurse wird zweierlei deutlich: Strategiefähigkeit oder Regierungskunst sind, zumindest als individuelle Kompetenzen, demokratisierbar. Sie sind zwar höchst voraussetzungsreich, und vermutlich hilft es, talentiert zu sein und früh politisch sozialisiert zu werden. Aber Strategiefähigkeit und Regierungskunst sind keine Geheimnisse politischer Macht, keine Bastionen der demokratischen Aristokratie, sondern sie sind entschlüsselbar, erlernbar und

weithin anwendbar. Engagierte Bürger können sie im Prinzip erlernen. Das sind gute Nachrichten für die demokratische Emanzipation.

Freilich bedarf es neben der Kompetenz strategischen Handelns auch demokratisierter Spielfelder und Mittel der Politik. Nicht jeder kann schließlich Parteivorsitzender oder Minister sein. Beteiligungsverfahren und ihre Organisation als Dialoge sind solche Spielfelder und Mittel der Politik (Kapitel 4). Sie können als Rezepte verstanden werden, nach denen jeder engagierte, strategiefähige Bürger demokratisch kochen und damit politische Beteiligungsangebote für andere zubereiten kann (Kapitel 5). Die emanzipative Perspektive dabei: Viele Köche verderben hier nicht den Brei, sondern machen dem Mensaessen der parlamentarischen Demokratie Konkurrenz mit einer Food Court Democracy (6.5).

6.2.4 Strategische und dialogische Kompetenzen

Demokratische Regierbarkeit braucht Regierende, Regierte und Vermittler, die auf allen Ebenen der Politik Formen selbstbestimmter Problembearbeitung organisieren. Strategisch gestaltete organisierte Dialoge sind Ausdruck von demokratischer Regierungskunst und Investitionen in die Responsivität und Reflexivität unserer Demokratie. Die Verflüssigung von demokratischer Politik jenseits etablierter Verfahren verlangt eine Verflüssigung der Kompetenzen demokratischer Akteure: Ergebnisorientierte, langfristige und komplexitätsfähige Strategie einerseits und zweckorientierte, ergebnisoffene, problembezogene Interaktion im demokratischen Dialog muss gekonnt werden.

Strategische Kompetenz ist die Disposition eines Akteurs, selbstorganisiert Zwecke und Ziele zu formulieren und sie in fortwährender Kalkulation zu Mitteln und Umwelt in Bezug zu setzen, um situationsübergreifendes, handlungspraktisches und erfolgsrelevantes Wissen zu gewinnen. Kompetenz meint dabei sowohl das Können als auch die gestalterische Zuständigkeit im Bereich der Intention (Zweck: Wozu?), der Instrumente (Mittel: Was womit?), der zeitlichen Strukturierung und

Sequenzierung (Zeit und Zeitlichkeit: Wann?) und der Umweltanalyse (Kontext: Wo?).

Dialogische Kompetenz ist die Disposition eines Akteurs, selbst Dialoge zum Zweck der Verständigung, Beratung und Veränderung zu organisieren. Die Organisation solcher Dialoge ist in ihrem Kern die Gestaltung von demokratischen Verhältnissen und Prozessen mit demokratischen Mitteln. Wer dialogische Kompetenz hat, kann demokratische Interaktion zu einem Problem oder gemeinsamen Anliegen in Gang setzen. Das ist Demokratie zum Selbstmachen und Mitmachen.

Strategische Kompetenz muss in einer interdependenten demokratischen Welt in seinen wesentlichen Faktoren schon immer responsiv und dialogisch angelegt sein: in der für Feedback offenen Kalkulation, in der auf Feedback angewiesenen Umweltanalyse, in der Beteiligung Anderer an der Arbeit für gemeinsame Zwecke, in der Erweiterung der eigenen Handlungsfähigkeit und Möglichkeitsräume durch Einbezug anderer Akteure. Auch dialogische Kompetenz umfasst Strategiefähigkeit: Demokratische Interaktion bei der Problembearbeitung gelingt nur, wenn sie strategisch ausgerichtet und gesteuert wird.

Strategiekompetenz und Dialogkompetenz sind dabei eben nicht das Vorrecht von Regierungen oder Machthabern. Die skizzierten Begriffe der politischen Strategie und des organisierten Dialogs stehen jedem demokratischen Akteur offen, der sich in selbstbestimmter Absicht und selbstorganisierter Form eines politischen Problems annimmt, sich dafür zuständig erklärt und verständigungs-, beratungs- und veränderungsorientierte Problembearbeitungsprozesse anleitet. Da es für gesellschaftliche Probleme keine formalen Eigentumsrechte gibt, ist die Idee einer Selbstbeteiligung an der Politik als Problembearbeitung mit den Mitteln politischer Strategie und organisierter Dialoge nur eine Frage selbstbewusster Innovationsfreudigkeit und Emanzipation. Das eine Subjekt der Strategie- und Dialogfähigkeitskompetenzen gibt es in der Demokratie nicht – es gibt viele demokratische Subjekte: Bürger,

Vereine, Verbände, Bürgermeister, Parlamentarier, Minister, denen Strategie- und Dialogkompetenzen die erfolgreiche Navigation und Veränderung demokratischer Interdependenzen ermöglichen könnte.

6.3 Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit: Opportunitätsbedingungen

Die Begriffe der Kapazität und der Kapazitätsentwicklung werden im Folgenden dargestellt. Drei verschiedene Perspektiven auf diese Begriffe sollen deutlich machen, welche typischen Faktoren darin zusammenspielen. Auf dieser Basis wird ein schlankes Modell der Kapazität demokratischer Regierung entwickelt. Sie meint zugleich mehr als die Kompetenz demokratischer Regierung und ist auch von dieser entscheidend abhängig.

6.3.1 Hintergrund: Zum Diskurs der Kapazität

Von dem sozialwissenschaftlich verwendeten Begriff der Kapazität wird gesagt, er sei ein vager, schwer operationalisierbarer und dynamischer Begriff (Jänicke 1996: 25, zitiert nach Tils 2005: 148; Hall 2002: 25; Jappe-Heinze 2007: 39). Diese Fluidität verdankt er der Tatsache, dass Kapazität im je spezifischen Zusammenspiel bestimmter Faktoren entsteht, also ein Effekt bestimmter, isoliert beschreibbarer, aber empirisch immer unterschiedlich ausgeformter Wirkungskräfte ist. Deshalb muss der Begriff in spezifischen Kontexten immer neu bestimmt werden (de Souza Briggs 2008: 23). Dennoch wird ihm in der Wissenschaft ein heuristischer Wert zugeschrieben, und zudem hat er seit den 1980er Jahren praktische Karriere gemacht. Vor allem in den letzten zehn Jahren ist capacity und capacity building ein zentrales Thema der Staatstätigkeit geworden (Hall 2002; IRSPP 2007).

Der Begriff des capacity building entstand in Ergänzung zu vorherrschenden Vorstellungen ökonomischer und institutioneller Entwicklung im Bereich der internationalen Entwicklungspolitik. Er sollte humanes, physisches, organisationales, soziales und kulturelles Kapital umfas-

sen. Dementsprechend definierte die UNDP 1997 capacity building als „the process by which individuals, groups, organizations, institutions and countries develop their abilities, individually and collectively, to perform functions, solve problems, and achieve objectives“ (UNDP 1997). Kapazität ist damit die Fähigkeit von Akteuren oder Systemen, individuell oder kollektiv bestimmte Funktionen auszuüben, Probleme zu lösen und Zielsetzungen zu erreichen. Die UNDP Delft Declaration zu „Procedures and Partners For Capacity Building in the Water Sector“ von 1991 legte drei basale Faktoren des capacity buildings fest, die von unterschiedlichen Definitionen später unterschiedlich pointiert und variiert wurden:

- (1) „Creating an enabling environment with appropriate policy and legal frameworks;
- (2) institutional development including community participation; and
- (3) human resources development and strengthening of managerial systems.“

Diese Definition war auf den internationalen Wasser-Sektor und seine Organisation bezogen. Der im Rahmen einer gemeinsamen langfristigen und internationalen Strategie ausgewiesene Zweck des capacity buildings war es, die Performanz des Sektors und seiner Organisationen nach den Maßgaben nachhaltiger Entwicklung dauerhaft zu gewährleisten.

In Deutschland hat Jänicke beschrieben, wie die Kapazitätsbildung der Akteure des Umweltschutzes aussehen sollte. Kapazität versteht er als stabile, aber Problem-relative Handlungsressource, über die Akteure entweder bereits verfügen oder denen sie in den systemischen Handlungsbedingungen begegnen (Jänicke, Kunig & Stitzel 1999: 112). Genauer gesagt, ergibt sich Kapazität im generellen Sinn im Zusammenspiel zweier Faktoren: (1) Akteursbezogen geht es um die (organisatorische) „Stärke, Kompetenz und Konfiguration“ der Ak-

teure des Umweltschutzes, (2) systembezogen geht es um den Kontext, die „Chancenstruktur“, deren Chancen und Hindernisse drei Aspekte rekonstruieren: politisch-institutionell, ökonomisch-technisch und kognitiv-informationell (ebenda: 79; vgl. Jacob & Volkery 2006: 72). Unter Chancenstrukturen sind, wie beim enabling environment der UNDP, zunächst die rechtlichen, institutionellen und policy-geprägten Rahmenbedingungen zu verstehen, dann aber auch die ökonomischen und technischen Gegebenheiten und das verfügbare Wissen und (Umwelt-)Bewusstsein (vgl. Tils 2005: 148). Diese zwei Faktoren werden im Rahmen der Kapazitätsbildung adressiert und strategisch fortentwickelt: Die Akteure werden gestärkt, Chancenstrukturen werden verbessert. Spezifische Handlungskapazität einer bestimmten Akteurskonfiguration ist darüber hinaus relativ zum (3) gegebenen Problem und seiner Struktur und zum (4) situativen Kontext der Akteure zu verstehen, der durch ihre Strategien und sonstigen Dispositionen bestimmt wird (Jänicke 1997; Jappe-Heinze 2007: 54 f.).

In ihrer Untersuchung der Rolle von Forschung, Technologie und Innovation für eine nachhaltige Entwicklung lehnt sich Jappe-Heinze unter anderem an Jänicke's Begriff der Kapazität an. Sie adaptiert den für Makro-Zwecke ausgelegten Begriff für ihre Untersuchungen auf Meso-Ebene und pointiert dabei Akteurskonstellationen relativ zu Problemstrukturen und Ressourcen. Kapazität bezeichnet dann „systemic or relatively stable conditions for action in constellations of actors, technologies, and institutions. Suitable meso-level concepts are needed to delineate the actor constellation.“ (ebenda: 6 f.) Diese Kapazität bestimmt die im Feld von Forschung, Technologie und Innovation bestehende Problemlösungsfähigkeit. Die für die Rekonstruktion der Konstellation von Akteuren, Technologien und Institutionen notwendigen Meso-Ebenen-Konzepte findet sie in der Vorstellung verschiedener denkbarer „Regime“. Erhöhte Problemlösungsfähigkeit ist der Zweck der Kapazitätsentwicklung, und sie vollzieht sich als strategische Veränderung der Rahmenbedingungen innerhalb dieser Regime.

6.3.2 Ein schlankes Modell der Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit

Die eben genannten Faktoren von „Kapazitäten“ erinnern an die Faktoren, die beim Konzept der civic capacity von de Souza Briggs zusammenwirken: Akteurskonstellationen (Koalitionen und Allianzen), Opportunitätsbedingungen (Normen, Rahmenbedingungen, Institutionen), Stärke (Ressourcen, Mittel und Rezepte) und situative Faktoren wie Kompetenz, Strategiefähigkeit und Willen. Ihr Zusammenspiel schuf für de Souza Briggs civic capacity, verstanden als Ermöglichungsbedingung kollektiver Aktion in Bezug auf Probleme („civic capacity's purpose is to enable collective action“ – de Souza Briggs 2008: 42). Sie sollen im folgenden schlanken Modell der Kapazität demokratischer Regierung aufgegriffen werden.

Die Kapazität demokratischer Regierungsfähigkeit bezeichnet die Opportunitätsbedingungen demokratischer Regierung. Genauer: democratic governance capacity meint diejenigen politischen, rechtlichen, ökonomischen, sozialen, kulturellen, wissenschaftlichen, pädagogischen, professionellen und informationellen Rahmenbedingungen, die die Chancen selbstbestimmten, selbstorganisierten Handelns zur Lösung kollektiver Probleme oder zur Mehrung des Gemeinwohls erhöhen. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören sowohl akteursexterne, aber potentiell verfügbare Ressourcen als auch vorgefundene, aber potentiell veränderbare Akteurskonstellationen. Vor allem gehört zu ihnen aber ein Vorrat an formalen und informellen, methodisch definierbaren Verfahrensweisen dialogischer, weltbezogener Interaktion, die strategisch eingesetzt werden können: Verhaltensmuster, Handlungsmodi, Gewohnheiten, Skripten, Codes, Techniken, Programme, Drehbücher, Strategeme, Spielregeln, Regularien, Gesetze, Rituale, Zeremonien, Organisationen oder Institutionen. Diese Vorstellung wird unter 7. abschließend ausgeführt.

Die strategische und dialogische Kompetenz selbstbestimmten, selbstorganisierten Handelns wird vorausgesetzt, um den Kapazitätsbegriff nicht zu überfrachten. Die akteursbezogene Kompetenz und die kontextuelle Kapazität bilden auf diese Weise zwei Faktoren einer übergreifenden Fähigkeit von Akteuren oder eines Systems. Kompetenz und Kapazität stehen insofern in einem Bedingungsverhältnis, als Kompetenz sich unter den Bedingungen der Kapazität entfaltet und Kapazität durch kompetentes Handeln ihrerseits gestaltet werden kann. Die Erweiterung und Entwicklung von Kapazität ist reflexive Arbeit, die kompetenten responsiven, das heißt Problem- und Zielbewussten Handelns bedarf. Das entspricht Klegers Konzeption demokratischer Regierbarkeit, bei der strategisch und dialogisch kompetentes, responsives Handeln die reflexive Neugestaltung der Bedingungen demokratischer Regierungsfähigkeit vollzieht.

In die Fähigkeit demokratischer Akteure, auf demokratischem Wege Probleme zu lösen und selbstgesetzte Ziele umzusetzen, kann also zweifach investiert werden: einerseits in die Ausweitung der strategischen und dialogischen Kompetenzen demokratischer Regierung, andererseits in die Erhöhung der Kapazität demokratischer Regierung.

6.3.3 Zum Verhältnis von Kompetenzen und Kapazität

Die strategische Kapazität eines politischen Akteurs, einer politischen Ebene oder eines politischen Systems bezeichnet die Opportunitätsbedingungen für strategisches Handeln. Kapazität bezeichnet den strukturierten Raum, in Bezug auf den und innerhalb dessen Akteure handeln. Die Strukturen dieses Raums sind der unmittelbaren Verfügung des Akteurs entzogene Gegebenheiten, die strategisches Handeln erleichtern oder beschweren, fördern oder bremsen. Innerhalb dieses Raums, und auf ihn bezogen, vollzieht sich strategisch kompetentes Handeln – so, wie ein Höhlenforscher sich in eine Höhle hineintastet. Die personale, sachliche, temporale, instrumentelle und sogar die mikro-kontextuelle Varietät, Skalierbarkeit und Durchschlagskraft

des eigenen strategischen Handelns ist von den herrschenden Opportunitäts-Bedingungen geprägt und begrenzt.

Ein Beispiel: Der erfahrenste und kompetenteste Höhlenforscher der Welt wird in einer bereits hundertfach erforschten, touristisch erschlossenen Höhle seine Kompetenz nicht in einem Maße ausspielen können, die ihm Erfolg in der Fachwelt einbringt. Seine Kompetenz kann er in einem weitgehend unerforschten, komplexen Höhlensystem voller Überraschungen viel einfacher und erfolgreicher ausspielen. Analog wird der kompetenteste politische Stratege der Welt im Rat der Stadt Bensheim zwar die Bewunderung aller Beobachter damit erregen, dass er die Politik der Gemeinde außergewöhnlich erfolgreich und nachhaltig zu steuern versteht. Aber er wird die Welt weniger verändern können als im Senat der Stadt Berlin oder in der Europäischen Kommission in Brüssel. Seine strategische Kompetenz mag groß sein, und selbst seine Performanz mag raffiniert sein. Aber wo ein qualitativ und quantitativ begrenzter Bezugsraum das Handeln einschränkt, ist die strategische Kapazität dieses Akteurs gering.

Dennoch ist strategische Kapazität kein Fixum. Strategisch kompetente Akteure können die Opportunitätsbedingungen zu ihren Gunsten ändern. Beispielsweise können sie sich im Kontext anderer Opportunitätsbedingungen positionieren – der Höhlenforscher erforscht eine andere Höhle. Oder sie bauen die Opportunitätsbedingungen zu ihren Gunsten aus – der Höhlenforscher fokussiert auf unerforschte Elemente oder neue, bahnbrechende Erkenntnisinteressen. Dann weiten sie ihre Kapazität quantitativ und qualitativ aus. Kompetenz und Kapazität qualifizieren sich in diesem Sinne gegenseitig. In der Politik bezieht sich ein populäres Beispiel auf große amerikanische Präsidenten. Von ihnen sagt man, erst große historische Aufgaben hätten aus großen Männern große Präsidenten gemacht. Ein so vielfach begabter Mann wie Bill Clinton hatte in dieser Sicht das Pech, in ruhigen Zeiten ohne große historische Aufgaben zu regieren. Seine Kompetenz war größer als seine Kapazität.

Strategische Kapazität muss nicht auf konkrete Akteure bezogen sein. Sie lässt sich auch systemisch rekonstruieren: Bestimmte Opportunitätsbedingungen sind Konfigurationen bestimmter politischer Ebenen oder politischer Systeme. Beispielsweise ist die diktatorische Kapazität in Demokratien relativ gering ausgeprägt. Rechtsstaatliche Gewaltenteilung, demokratisches Regelsystem, kritische Öffentlichkeiten und ein kritischer Verfassungsschutz machen es diktatorisch begabten Akteuren schwer, über ein gewisses Maß an Patriarchentum oder Führerkult hinauszugelangen. Im Umkehrschluss heißt das, dass die Opportunitätsbedingungen einer Demokratie von ihrer Konfiguration abhängen – und dass diese Figurationen auch strategischer, dialogischer oder demokratischer ausfallen können, als sie es tun.

Die strategische, dialogische oder demokratische Kapazität von Demokratien lässt sich erweitern, indem diese anders konfiguriert wird. Man kann sich das vorstellen wie das Betriebssystem eines Computers – das operative System legt die formale, verbindliche Grundlage für individuelle, personalisierte und angepasste Programme, die darauf laufen können. Wo das Betriebssystem ganz gewechselt wird, müssen auch Programme gewechselt oder angepasst werden. Und wo das Betriebssystem verbessert wird, können mehr und leistungsfähigere Programme laufen. Diese Metapher der Software ist ein wichtiger Bestandteil einer Argumentation, die in der amerikanischen Volkswirtschaftslehre unter Institutionen-Theoretikern an Bedeutung gewinnt – hierzu abschließend 6.5.

6.4 Demokratiepoltik als prozedurale Politik: Stärkung der Kompetenzen und Kapazität

„Democracy is a recipe for structuring the participation of stakeholders in solving problems that confront them collectively in a way that (1) makes significant decisions as accessible and inclusive as possible and (2) avoids patterns of domination, subject to the aim of (3) producing outcomes that are recognized as promoting legitimate interests and values“ (de

Souza Briggs 2008: 312). Diese Metapher der Demokratie als ein Rezept für Problemlösung durch strukturierte, möglichst zugängliche, inklusive, dominanzarme und zweck- oder outcome-orientierte Beteiligung buchstabiert die Idee der kleinen organisierten Dialoge in den Großbuchstaben der Demokratie. Demokratiepoltik in diesem Sinne ist Politik, die dialogische Beteiligung an den kollektiven Problemlösungen der Demokratie ermöglicht. Beteiligung so zu strukturieren, heißt, Demokratie zu organisieren. In gelingende Beteiligung zu investieren, heißt, strategische und dialogische Kompetenzen und Kapazitäten zu erweitern – ein Programm der Vitalisierung und Vertiefung der Demokratie.

Die Reorganisation politischer Prozesse ist ihrerseits prozessgestaltende Politik, oder anders gesagt: „prozedurale Politik“ (Gohl 2008; Fuhrmann 2009; Gohl 2010). Vier Faktoren wirken dabei zusammen: (a) eine handlungsleitende Intention, der „leitende Gedanke“ von Moltkes, (b) die Instrumentalität des eigenen Handelns, das auf vielfältige Mittel zurückgreift, (c) die Temporalität des Handlungsprozesses und (d) die Kontextualität allen Handelns. Alle vier Faktoren wirken in der strategischen Organisation von Dialogen zusammen: als (a) Zweck des Dialogs, (b) über das Instrumentarium der Beteiligungsverfahren, (c) in der Dynamik des ergebnisoffenen Dialogs unter den Bedingungen des (d) Kontextes der stets sich ändernden Verhältnisse und Opportunitätsstrukturen. Ein Verständnis dieser vier Faktoren ist zentral für den Kompetenzaufbau von Demokraten und den Kapazitätsausbau von Demokratien durch institutional redesign.

Sowohl organisierte Dialoge als auch politische Strategie sind Phänomene prozeduraler Politik. Aus prozeduraler Sicht steckt in den Rezepten der Demokratie und ihrer kunstvollen Anwendung das Versprechen von besserer Demokratie, und dadurch auch von mehr Demokratie. Die Kunst des organisierten Dialogs ist letztlich die Kunst problembezogener demokratischer Interaktion – eine Grundfiguration des demokratischen Governments of the people, by the people, for the people. Die Metapher, die das am besten deutlich macht, ist die Metapher der Food Court Democracy.

6.5 Ausblick: Die Food Court Democracy

Die Metapher vom „Rezept“ der Demokratie erinnert an das Interesse von Wirtschaftswissenschaftlern, die Bedeutung von Know-how, Institutionen, Verfahren und Protokollen für den Wohlstand der Nationen zu erforschen. Das grundlegende Argument von Nobelpreisträgern wie Friedrich August Hayek, Robert Solow, Douglass North und Robert Fogel lautet, dass, entgegen der klassischen Erwartung, knappe Güter wie Land, Arbeit und Kapital nicht ausreichen, um zu beschreiben, wie der Wohlstand von Nationen entsteht. Als treibender Faktor wird vielmehr die Fähigkeit zur Innovation verstanden – und diese wiederum wird als die Fähigkeit beschrieben, neue Verfahren, Rezepte und Protokolle zu erfinden, mit denen sich die materielle und immaterielle Welt rekombinieren und reorganisieren lässt (Kling & Schulz 2009).

Das Interesse dieser Wirtschaftswissenschaftler an Verfahren und Verfahrensinnovation schließt an einen alten Topos des Pragmatismus an. John Dewey beschreibt die Geschichte der Menschheit „auf der Suche nach Gewißheit“ als Versuch, Ungewissheit durch Verfahren in Gewissheit zu transformieren, zunächst über religiöse Riten, bei denen Götter beschworen wurden, dann durch die Entwicklung der „komplizierten Künste des Gemeinschaftslebens“, die eigene Welt besser zu gestalten (Dewey 2002: 7). In seiner Grundlegung „Prozedurale Politik. Auf dem Weg zu einer politischen Verfahrenstheorie“ baut auch Raban D. Fuhrmann diesen Gedanken aus: Menschheitsgeschichte sei die Geschichte der Kultivierung der Verfahrenskünste (vgl. Fuhrmann 2009). Methodische Beobachtung und Beschreibung erlaubt „die Erfindung der Erfindung“ (Landes 2009: 61 ff.), das heißt die Etablierung von Institutionen, Verfahren und Kulturtechniken, mit denen mehr Wissen zu besserem Wissen raffiniert wird und von immer mehr Menschen produziert wird, die sich immer besser durch Kooperation und Wettbewerb zu koordinieren lernen.

Die Entwicklung von neuen Verfahren und Techniken beschränkt sich nicht auf den naturwissenschaftlich erfassbaren und ökonomisch verwertbaren Bereich der Welt, sondern betrifft eben auch das Handwerk und die Verfahrenskunst der politischen Welt: „Prozedurologie“ (Fuhrmann 2001; 2009: 17). Das eröffnet Chancen für bessere Politik und selbstorganisierte demokratische Aktion: „The proliferation of these new tools of public action has created new opportunities to tailor public action to the nature of public problems. It has also made it possible to enlist a wide assortment of different actors – governmental as well as nongovernmental – in meeting public needs. (...) Instead of a single form of action, public managers must master a host of different ‘technologies’ of public action, each with its own decision rules, rhythms, agents, and challenges“ (Salamon 2002: 6). Das ist prozedurale Kompetenz: organisieren zu können, wann und wo wer mit wem über was womit und wozu interagiert.

Kling und Schulz nutzen zwei Bilder, um den Wert neuer Verfahren und Rezepte für die Wirtschaft zu beschreiben: die Malthusian Meadow und den Food Court. Das erste Bild beschreibt die Annahme einer endlich großen Wiese als Quelle aller Ressourcen, von denen Menschen leben können. Gibt es zu viele Menschen, können sie sich nicht mehr ernähren, und sie sterben – eine Alltagserfahrung bis ins 18. Jahrhundert hinein. Materielle Ressourcen sind knapp, konsumierbar und nicht teilbar: Sie können immer nur von einer Person genutzt werden und sind dann aufgebraucht. Wo mehr produziert werden soll, muss mehr physische Anstrengung eingesetzt werden: ein quantitatives Spiel, das letztlich durch die endliche Menge an Ressourcen begrenzt wird.

Im zweiten Bild des Food Court entsteht Überfluss durch eine große Anzahl von Rezepten, Routinen und Protokollen, die die Praxis der Produktion, Arbeitsteilung, Kommunikation und Substitution bestimmen. Eine technologisch hochentwickelte Landwirtschaft sorgt für praktisch unbegrenzten Zufluss einer großen Anzahl von Zutaten, die in großer Vielfalt kombinierbar sind. Zutaten sind ersetzbar, und durch

Neu-Kombination entstehen neue Angebote. Spezifische Verfahren bei der Einrichtung eines neuen Essensangebots in einer der standardisierten Verkaufseinheiten, gemeinsame Routinen und geteilte Kosten der Reinigung des gemeinsamen Sitzangebots, anerkannte Protokolle für Kreditkarten-Transaktionen, standardisierte Verträge zwischen Zulieferer, Inhaber und Angestellten – überall sind bewährte und im Lauf der Zeit verbesserte Rezepte und Regularien am Werk, die sinkende Kosten und steigenden Komfort gewährleisten. Rezepte können, im Gegensatz zu materiellen Ressourcen, geteilt und von vielen Nutzern gleichzeitig genutzt werden. Wo ein Rezept verbessert wird, steigt der Wert für alle, die es anwenden – und es steigert den Wert aller anderen Rezepte, die in diesem Arrangement angewandt werden. Wie Paul Romer sagt: „The value creation process amounts to using recipes for rearranging things, instructions for rearranging things, to put them in more valuable configurations than older ones“ (Kling & Schulz 2009: 84). Quantität ist kein Problem mehr, weil die Qualität – die spezifisch relationierte Anordnung von Quantitäten nach bestimmten Rezepten – entscheidend geworden ist.

Werden die Bilder der Food Court Economy auf die Demokratie übertragen, so entspricht die herkömmliche parlamentarische Parteidemokratie noch nicht einer Food Court Democracy. Sie ist vielmehr vergleichbar mit einem staatlich geführten Ost-Berliner Devisen-Restaurant der DDR. Zugang zu einem Devisen-Restaurant hat nur der, der eine bestimmte Währung mitbringt. Wenn das Restaurant voll ist, kommt niemand mehr hinein; und serviert wird nur, was an Zutaten gerade verarbeitet werden kann. Auch Parlamente funktionieren so: Alle vier Jahre wird eine finale Anzahl von Stimmen als Währung neu verteilt, und nur wer genug Währung erwirbt, erhält mit diesem politischen Kapital Zutritt in das nach Anzahl seiner Mitglieder begrenzte Parlament. Dort steht in der Regel auf der Agenda, was sich gerade aufdrängt. Wo mehr geleistet werden soll, müssen Überstunden gemacht werden, sonst droht Problemstau.

In der Food Court Democracy dagegen gibt es eine Vielzahl von Rezepten, mit denen Demokratie zum Mitmachen gestaltet werden kann. Die Mandatierung, sich um politische Probleme kümmern zu können, erfolgt nicht mehr durch zentrale Wahl, sondern durch dezentrales Engagement – durch „Selbstermächtigung zur Demokratie“, wie es Joachim Gauck in seinen Reden zu nennen pflegt. Wird irgendwo in der Republik ein Beteiligungsverfahren genutzt, um Verständigung, Beratung und Veränderung zu leisten, kann es gleichzeitig auch in anderen Teilen der Republik angewandt werden. Wo Beteiligungsverfahren verbessert werden, profitieren letztlich alle davon. Es geht nicht mehr nur darum, zentral kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, sondern darum, an dezentralen Orten an kollektiv verbindenden Problemen zu arbeiten.

Strategisches Handeln und Beteiligungsverfahren verhalten sich in einer Food Court Democracy letztlich wie die Kochkunst zu Rezepten. Die Kochkunst ist, wie die Strategie, die zweckgerichtete Kalkulation der gegebenen Elemente und Widerfahrnisse. Wer strategisch handelt, ist mit dem Koch vergleichbar, der durch eine Serie von Handlungen und Handhabungen in Kampf und Konzert mit den Elementen des Kochens ein Menü kreiert. Ein methodisch definiertes Beteiligungsverfahren ist wie ein Rezept, das die Operation des Kochens samt inputs, outputs und einzelnen Phasen beschreibt. Die strategische Kalkulation nimmt Bezug auf diese methodischen Operationen – eher schematisch standardisiert oder eher improvisierend, je nach Kochkunst. Mehr Köche müssen dabei den Brei nicht verderben – sie wären, im Gegenteil, ein Gewinn für unsere Demokratie.

Anhang:

Beispiele strategisch organisierter Dialoge

Zwei Beispiele organisierter Dialoge sollen in illustrativer Absicht kurz skizziert werden: (1) das real existierende, wegen des noch laufenden Prozesses leicht verfremdet dargestellte „Forum Stadtbahn Süd“ der deutschen Großstadt E., in dessen Kontext ein Kleingruppen-Treffen durchgeführt wird; und (2) das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt, Deutschlands größtes Verfahren der politischen Mediation, das von 2000 bis 2008 existierte. Beide Verfahren sind von der Firma IFOK als Verfahrensgestalter durchgeführt worden, beide unter Beteiligung des Autors. Wesentliche Weichenstellungen und Entscheidungen lassen sich unter strategischen Gesichtspunkten rekonstruieren. Die dabei zitierten Formulierungen sind (ggf. verfremdete) Original-Zitate.

Forum Stadtbahn Süd

Die Stadt E. hat zusammen mit dem städtischen Verkehrsverbund einen Gestalter von Beteiligungsverfahren gebeten, einen Dialog zu organisieren, der die umstrittenen Planungen für den Bau einer Stadtbahn im südlichen Teil der Stadt thematisiert. Am Anfang der konzeptionellen Planung steht eine Analyse der Lage der Diskussion. Dabei stellt der Verfahrensgestalter fest: Die vom Gemeinderat einstimmig eingeleitete Planung der „Stadtbahn Süd“ stößt auf Vorbehalte, Sorgen, Ärger und Widerstand von Bürgerinnen und Bürgern. Die Stadt und ihr Verkehrsverbund wollen dieses große Bauvorhaben nicht gegen, sondern mit und für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt E. umsetzen – nicht nur um des Friedens willen in der Stadt und der guten Beziehungen zu den eigenen Kunden wegen, sondern auch, weil der Widerstand die Planungen und die Umsetzungen zu verzögern droht, die ihrerseits an die Bewerbung um bestimmte Förderungen durch den Bund gekoppelt sind. Sollten die Planungen und anstehenden Beschlüsse im Gemeinderat nicht innerhalb eines Jahres fallen können, droht allerdings das Ende der Förderung. Die Einwände und guten

Ideen der Bürger sollen deshalb nicht erst im späteren Schritt des Planfeststellungsverfahrens geprüft werden, sondern so früh wie möglich in den Prozess einbezogen werden.

Auf dieser Basis führt der Verfahrensgestalter zunächst eine Stakeholder-Analyse durch: Auf der Basis erster Gespräche mit der Stadt, der täglichen Lektüre der lokalen Presse und erster informeller Hintergrundgespräche entsteht ein Bild des Konflikts, seiner wesentlichen Stimmen und der bislang nicht in der Öffentlichkeit repräsentierten Gruppen. Der Verfahrensgestalter führt daraufhin längere Interviews mit Betroffenen und Beobachtern, um sein Verständnis des schwelenden Konflikts zu erhöhen und auf der Basis einer guten Analyse urteils- und handlungsfähig zu sein. Auf einer ersten öffentlichen Veranstaltung, die von Hunderten kritischen Bürgern besucht wird, stellt der Verkehrsverbund die existierenden Pläne ausführlich dar, und der verantwortliche Bürgermeister bekennt sich dazu, jetzt den Dialog über diese Pläne suchen zu wollen. Dafür stellt er den einberufenen Moderator dieses Dialogs vor – eben den Verfahrensgestalter.

Dieser präsentiert als Vorschlag folgende Formulierung für einen Zweck des Stadtbahn-Dialogs: „Im ergebnisoffenen Dialog Stadtbahn Süd suchen Bürgerinnen und Bürger zusammen mit der Stadt E. und dem Verkehrsverbund in den kommenden sechs Monaten nachhaltige, das heißt: sozial, ökologisch und ökonomisch ausgewogene, gemeinwohlorientierte und umsetzbare Lösungen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Stadtbahn Süd im Planfeststellungsverfahren.“ Außerdem skizziert er die Struktur des Dialogs: Es soll ein Forum mit Repräsentanten der betroffenen Gruppen einberufen werden, das die Stadt und den Verkehrsträger im Hinblick auf das Planfeststellungsverfahren berät. Darüber hinaus sollen öffentliche Bürgerveranstaltungen und Ortsbegehungen stattfinden, in denen das Forum, inklusive der Stadt und des Verkehrsverbundes, sowie die Öffentlichkeit ihr Verständnis für die Herausforderungen des möglichen Stadtbahn-Baus vertiefen sollen.

Der Vorschlag trifft zunächst auf Skepsis und wird im Plenum der Bürgerveranstaltung von besonders laut vernehmbaren Stimmen abgelehnt. Im Fortgang der Diskussion mehren sich allerdings die Stimmen und Hinweise, dem Dialog eine Chance zu geben, und die Bitte, unbedingt die Themen Trassenführung in möglichen Varianten, geplante Anbindungen, Gesamt-Betriebskonzept für den ÖPNV in den südlichen Stadtteilen, Verkehrssicherheit, Lärm und Beeinträchtigungen zu behandeln. Der Verfahrensgestalter visualisiert alle angesprochenen Punkte und spiegelt immer wieder zurück, was er an Befürchtungen und Empfehlungen verstanden hat. Er bittet den Geschäftsführer des Verkehrsverbundes und den Bürgermeister, zu den angesprochenen Punkten Stellung zu beziehen, und fasst nach, wo eine Frage augenscheinlich ausweichend beantwortet wird. Am Ende der Veranstaltung drängen dutzende Bewerber um einen Platz im Forum Stadtbahn Süd nach vorne. Ihre Namen werden erfasst, sie werden anschließend telefonisch kontaktiert und interviewt.

Zweck der ersten Bürgerveranstaltung war es, den Dialog an und für sich zu etablieren: ein moderiertes, inhaltlich ergebnisoffenes, reziprokes, sachbezogenes Gespräch auf Augenhöhe zu etablieren, bei dem der Moderator in die Rolle des akzeptierten Vermittlers hineinwächst. Der Verlauf der Veranstaltung überrascht den Bürgermeister, der zuvor erklärt hatte, bei Tomatenwürfen wolle er die Veranstaltung abbrechen. Das Forum Stadtbahn Süd wird etabliert. Auch unter den Gesichtspunkten einer ausgewogenen, als fair empfundenen Repräsentation von Themen und Betroffenen-Gruppen können fast alle Bewerber um einen Sitz auch tatsächlich als Teilnehmer eingeladen werden. Wichtig ist dabei, Gruppen eine Stimme am Tisch zu geben, die in der Öffentlichkeit sonst keine Stimme haben: beispielsweise den politisch nicht sehr gut vernetzten Senioren eines Gartenbauvereins, der von der Trassenführung betroffen ist. Auf der ersten Sitzung stellt der Moderator erneut die Zwecksetzung vor: Kann dies der für die weitere Arbeit geltende Zweck sein? Ebenso schlägt der Verfahrensgestalter

mögliche Ziele und Instrumente des Forums Stadtbahn Süd vor. Ziele könnten demnach sein:

- Themensetzung: Themen des Dialogs mit Bürgerinnen und Bürgern identifizieren
- Repräsentative Beteiligung: Alle Aspekte im Zusammenhang bündeln
- Sachliche Verständigung: Information und Fachaufklärung über Planung, Bau, Betrieb und Auswirkungen der Stadtbahn Süd
- Offener und vertrauensvoller Austausch von Positionen, Interessen, Argumenten und Erwartungen
- Lösungsorientierung: Suche nach alternativen Lösungen für Probleme
- Empfehlungen: Vorschläge für die Planung und Ausgestaltung an die Stadt und den Verkehrsverbund machen

Als Instrumente schlägt der Verfahrensgestalter die Einrichtung von Arbeitsgruppen mit Spezialaufträgen sowie Ortsbegehungen vor. Zudem könnten Experten ins Plenum eingeladen werden. Ebenso schlägt der Verfahrensgestalter Regeln der Geschäftsordnung vor. Sie betreffen (1) Mitgliedschaft und Gäste, (2) Arbeitsweise, (3) Themen des Stadtbahnforums und (4) Beratung der Entscheider. Zu den Themen des Forums heißt es: „(i) Es werden grundsätzlich keine Themen oder Fragestellungen ausgeschlossen, die in Zusammenhang mit der Planung, dem Bau und dem Betrieb der Stadtbahn Süd stehen. (ii) Das Forum bestimmt seine Arbeitspakete, Prioritäten und Tagesordnung selbst.“

Zur Beratung der Entscheider wird festgehalten: „(i) Das Forum ersetzt nicht die formalen Genehmigungs- und Entscheidungsverfahren. Es bietet vielmehr die Gelegenheit, in Ergänzung zu diesen und über die rechtlichen Fragestellungen hinaus informell nach Lösungen oder Ausgleichsmöglichkeiten zu suchen. (ii) Das Plenum sucht schrittweise nach Lösungen zu gemeinsam identifizierten Problemen. Vorschläge

und Empfehlungen werden möglichst im Konsens ausgesprochen, bestehender Dissens wird festgehalten.“ Um der Diskussion über diese Grundlagen Raum zu geben, wird die Beschlussfassung auf das folgende Treffen verschoben. Dann werden alle Vorschläge des Verfahrensgestalters im Konsens angenommen.

Auf diesem zweiten Forumstreffen äußern Kritiker der Ausbau-Planungen Zweifel daran, ob die Bevölkerung in den betroffenen Stadtteilen den Ausbau der Stadtbahn wirklich will. Sie fordern von der Stadt, eine Umfrage in Auftrag zu geben, die die Ablehnung deutlich macht. Sie verlangen, eine Kleingruppe einzuberufen, die die Ausschreibung einer solchen Umfrage vorbereiten soll: „Ziel ist zu erarbeiten, wie eine Umfrage zur Nutzung der Stadtbahn und der Meinung der Bevölkerung erstellt werden kann“, heißt es im Protokoll. Die Stadt und der Verkehrsträger sind überrumpelt, können aber gegen den Wunsch nach Transparenz nicht wirklich etwas einwenden.

Zur Vorbereitung der Kleingruppe analysiert der Verfahrensgestalter die relevante Umwelt. Aus den bisherigen Gesprächen und Diskussionen aus dem Forum weiß er, dass vier der sechs Mitglieder der Arbeitsgruppe tendenziell kritisch gegenüber den Plänen oder Teilplänen eingestellt sind, darunter ist der führende Kopf der Bürgerinitiative gegen die Stadtbahn. Der fünfte und der sechste Teilnehmer sind Repräsentanten der Stadt bzw. des Verkehrsverbunds, eindeutig pro Ausbau. Sie signalisieren vor der Veranstaltung ihre Bereitschaft, die vom Forum gewünschte Umfrage professionell durchführen zu lassen und zu finanzieren. Als Herausforderung erscheint also, mögliche Konfrontationen zwischen den Teilnehmern auf die Sache zu beschränken und Kooperation in Bezug auf die Umfrage zu gewährleisten.

Als Zweck der Arbeitsgruppen-Sitzung hält der Verfahrensgestalter folgende Formulierung für konsensfähig: „Die Ergebnisse der AG-Sitzung legen die Grundlage für die Durchführung einer vom Verkehrsverbund bezahlten repräsentativen Bevölkerungsumfrage zur Stadt-

bahn Süd durch einen professionellen Anbieter.“ In anderen Worten: Die Arbeitsgruppe berät die Ausschreibung des Vorhabenträgers, wenn möglich im Konsens einer einstimmigen Empfehlung. Die Tagesordnung ist schnell entworfen: 1.) Begrüßung und Vorhaben, 2.) Zweck der Umfrage, 3.) Gegenstand der Umfrage, 4.) Gruppe der Befragten, 5.) Nächste Schritte. Erst soll also der Zweck der Umfrage geklärt werden – eine Klärung, die die Auseinandersetzung zu einzelnen Positionen vermeidet und darauf abzielt, zunächst Konsens in der Absicht herzustellen. Anschließend sollten alle Ziele (Was?), Zielgruppen (Wen?) und das weitere Vorgehen (Wie?) im Guss und Geiste dieser Intention relativ einfach bestimmt werden können.

Bevor er die Teilnehmer dazu einlädt, sich auf diesen Zweck der Sitzung zu verpflichten, investiert der Verfahrensgestalter in freundliche soziale Beziehungen der Gruppe. Noch vor dem offiziellen Beginn in informellem Rahmen bringt er das Gespräch auf einen wegen Geburtstermin der Tochter verhinderten Vertreter der Stadt. Bald sprechen alle über Kinder generell und die eigenen im Besonderen. Die Teilnehmer begegnen und erkennen einander auf persönlicher Ebene und jenseits ihrer Rollen im Forum. Der Übergang zum Thema der Sitzung ist fließend: Werden Kinder von der Stadtbahn profitieren? Werden die Eltern der Teilnehmer die Stadtbahn nutzen können? Sind sie überhaupt schon einmal gefragt worden? Die Sorgen der Teilnehmer nehmen zunächst breiten Raum ein, der Verfahrensgestalter notiert für alle sichtbar die größten Sorgen mit und wiederholt diese wörtlich. Es ist ein Signal des Verständnisses und der Anerkennung.

Er schlägt den Bogen zu seinem Vorschlag für den Zweck der Sitzung: Diese Sorgen seien Gegenstand der Bevölkerungsumfrage. Sei jeder damit einverstanden, hierzu die Grundlagen zu legen, möglichst im Konsens gemeinsamer Empfehlungen? Um das Einverständnis jedes einzelnen Teilnehmers für die Fokussierung der Sitzung einzuholen, adressiert der Verfahrensgestalter jeden Teilnehmer persönlich. Alle sind einverstanden, ein erster Konsens der Gruppe. Diese an jeden

Teilnehmer persönlich gerichtete Einverständnis-Frage wird sich im Laufe des Abends noch ein paar Mal wiederholen.

Der Verfahrensgestalter schlägt dann vor, zunächst den Zweck der Umfrage zu klären: Wozu solle die Umfrage überhaupt stattfinden? Welche Hoffnungen verbänden sich damit, welchen Ansprüchen müsse sie genügen? Sie solle repräsentativ, fair, nicht suggestiv sein, schlagen die Teilnehmer vor. Der Verfahrensgestalter notiert dies als Prinzipien der Umfrage. Als eine Teilnehmerin inhaltliche Fragen aufwirft, notiert der Verfahrensgestalter diese, stellt sie aber zurück und bittet darum, erst den Zweck der Umfrage zu klären, weil danach die Festlegung von Themen und Fragestellungen sehr viel einfacher werde.

Es gelingt den Teilnehmern, Wort für Wort einen gemeinsamen Zweck zu bestimmen: „Die repräsentative Umfrage erhebt die Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem derzeitigen und dem zukünftig geplanten ÖPNV-Angebot im Süden der Stadt. Die Zufriedenheit ergibt sich aus (a) den Erwartungen an Verbesserungen oder Verschlechterungen des Angebots und (b) deren emotionaler Bewertung auf einer Skala zwischen großer Zustimmung und großer Ablehnung.“ Wieder ist ein gemeinsamer Konsens gefunden. Die Bestimmung der Fragestellungen (Was?), der befragten Bevölkerung (Wen?) und des weiteren Vorgehens bei der Ausschreibung (Wie?) gelingt jetzt in der Tat ganz einfach.

Am Ende steht – zur großen Überraschung aller Teilnehmer – eine konsensual ausgesprochene, gemeinsame Empfehlung aller sechs Teilnehmer zur Ausschreibung der Umfrage durch den Verkehrsverbund. Da eine solche Ausschreibung in wesentlichen Punkten die Themen der Arbeitsgruppe aufgreift, können grundlegende Formulierungen beinahe wörtlich aus der Dokumentation der Empfehlungen übernommen werden.

Das Beispiel zeigt, wie einfache Maßnahmen der Umweltanalyse und der strategischen Zweck-Bestimmung die Planung der Mittel und Ab-

läufe vereinfachen. Besonders die Zweck-Bestimmung ist ein archimedischer Punkt der Kommunikation: Eine wohldefinierte, konkrete Zweck-Bestimmung ist gemeinsamer Referenzpunkt, Maßstab und Treiber aller Beteiligten. Sie kann einfach kommuniziert werden, erleichtert Transparenz und begründet Flexibilität in der Umsetzung von Zielen, wenn diese erforderlich wird. Kurzum: Ein akzeptierter Zweck öffnet den Raum für die flexible Gestaltung eines reziproken, sachbezogenen und ergebnisoffenen Dialogs gleichberechtigter Teilnehmer.

Deutlich wurde, wie zunächst immer wieder Zwecke der Verständigung ausschlaggebend für den Dialog waren: die Etablierung eines Dialogs an sich in der ersten Bürgerveranstaltung, die Etablierung zweckorientierter, komplementärer Dialogstrukturen im Gesamtarrangement des Dialogs oder die Würdigung von persönlichen Erfahrungen als Grundlage gemeinsamer Gruppenarbeit und die Erhöhung der Urteilsfähigkeit als zentrale Investition der Verständigung. Darauf aufbauend werden dann Mandate der Beratung bestimmt, die an die Arbeit der Beratenen direkt anschließen. Der organisierte Dialog wird zum kollektiven Lernprozess und schafft Vertrauen in das gelingende demokratische Gespräch.

Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt

Das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF) war das Nachfolgeverfahren der 1998–2000 durchgeführten Frankfurter Flughafen-Mediation (vgl. Geis 2005), dessen Aufgabe es war, die wirtschaftlichen Bedürfnisse des Flughafens nach Kapazitätserweiterung und die Bedürfnisse der Bevölkerung nach Lebensqualität und Lärmminimierung in eine Balance zu bringen. Angelegt war das RDF als mediatives Verfahren, wobei – erinnernd an das prozedural-integrative Modell nachhaltiger Entwicklung – ökologische, ökonomische, soziale und gesundheitliche Interessen gesamtheitlich betrachtet wurden.

Strategischer Zweck des RDF war es, auf der Basis des bereits ausgehandelten Konsenses über Ausbau und Kapazitätserweiterung ei-

nerseits und umfangreichen Lärmschutz andererseits aus Mustern des Konflikts Gewohnheiten der Kooperation zu machen, also einen Konflikt konstruktiv zu transformieren.

Vier Aufgaben ergaben sich aus diesen Aufträgen und Erwartungen der Teilnehmer:

1. Verständigung durch Dialog
2. Versachlichung durch Information und Fachaufklärung
3. Beratung der formalen Verfahren und der Politik
4. Hüter und Fortentwickler der Mediation

Um Verständigung durch Dialog zu erreichen, mussten Strukturen und Gremien geschaffen und in ihrem Arbeitsfluss untereinander über ein gemeinsames Arbeitsprogramm moderiert werden. Ziel war, eine effektive, problemorientierte und repräsentativ angemessene Kommunikation sicherzustellen, in den Worten der Geschäftsordnung: einen „offenen, informellen, voraussetzungslosen und ergebnisoffenen Dialog“ zwischen Repräsentanten der beteiligten Organisationen. Außerdem sollten die Bewohner der Flughafenregion in den Dialog einbezogen werden und an Informationen und Ergebnissen der Fachaufklärung teilhaben können – der sogenannte Bürgerdialog.

Durch die Schaffung von Transparenz und Fachaufklärung sollte das RDF wesentlich zu einer Versachlichung der kontrovers geführten öffentlichen Debatte beitragen. Die Themen der Facharbeit in den Gremien des RDF ergaben sich aus den Bestimmungen der Mediation zum Ausbau des Flughafens und zu den weiteren Paketbestandteilen Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt und Optimierung des bestehenden Systems. Thematisch rückte auch die Untersuchung und letztlich die Gestaltung von Auswirkungen eines Ausbaus auf die Region rund um den Flughafen Frankfurt am Main in den Vordergrund. Vor allem mussten die ökonomischen, ökologischen, sozialen und gesundheit-

lichen Auswirkungen eines Flughafenausbaus in ihren Zusammenhängen aufgearbeitet und Perspektiven ihrer Gestaltung beschrieben werden.

Neben fachlichen Ergebnissen musste insbesondere der Teil der Facharbeit, der spezielle Handlungsoptionen identifizierte, an die mit der Raumordnung und Planfeststellung befassten Behörden und an politische Entscheidungsträger kommuniziert werden. Damit nahm das RDF, in der Regel über seinen Vorsitzenden, einen Beratungsauftrag wahr. Entscheidend war bei diesem Beratungsauftrag die Beachtung spezifischer Zeitfenster der beteiligten Akteure. Auf diesem Weg sollten Ergebnisse die Chance erhalten, rechtliche Relevanz und Verbindlichkeit zu erlangen.

Geboren aus der Mediation heraus, sollte das RDF als „Hüter der Mediation“ den konstruktiven Dialog über strittige Themen und die Vermittlung im Konflikt fortsetzen. Es galt, die Balance der Mediation zu hüten und das Ergebnis der Mediation im Lichte neuer Erkenntnisse und Regelungsoptionen dynamisch fortzuentwickeln. Keines der Ergebnisse der Mediation konnte durch den Druck auf einen einfachen Knopf umgesetzt werden. Das RDF hatte komplizierte und neue Verfahren zu beschreiben, wie die Intentionen der Mediation rechtlich und finanziell abgesichert werden und operativ umgesetzt werden konnten. Der Vorsitzende schuf in den von ihm geleiteten Arbeitsgruppen von Entscheidern den Raum für Verhandlungen, in prominentester Form durch die Arbeitsgruppe Verhandlungen zwischen 2006 und 2007 zur Konkretisierung eines thematisch breit gefassten Anti-Lärm-Pakts. Die Verhandlungen mündeten letztlich nicht in einen gemeinsamen Vertrag, der vom Vorsitzenden vorgelegte Anti-Lärm-Pakt wurde aber von einer Mehrheit im RDF im Rahmen eines Meinungsbildes begrüßt und mit der Aufforderung, an der Konkretisierung und Umsetzung weiterzuarbeiten, an die Planfeststellungsbehörde, den Landtag, die Landesregierung und das Bundesverkehrsministerium sowie an weitere zuständige Stellen übermittelt. In einem Beschluss des Landtags machte sich

dieser die Inhalte und Forderungen dieses Papiers zu eigen, und am gleichen Tag gaben Landesregierung und Luftfahrtseite eine daran anknüpfende, umfängliche Selbstverpflichtungserklärung ab.

Diese vier Funktionen des RDF entsprachen wesentlich den Funktionen eines Mediationsverfahrens: erstens, die Schaffung von Kommunikationskanälen, in denen Verständigung überhaupt möglich war, und die fortgesetzte Anpassung eines gemeinsamen Arbeitsprogrammes, das die Themen des Konfliktes in Teilprobleme herunterbrach; zweitens, die Erhellung der Hintergründe des Konflikts und der Regelungsoptionen durch Fachaufklärung und Information; drittens, die Verhandlung über konkretisierte Maßnahmen zur Ausgestaltung des Nachtflugverbots, des Anti-Lärm-Pakts, der regionalen Kompensation und des transparenten Dialogs im Anschluss an und in Fortentwicklung der Mediation; und viertens, der Versuch, Teilergebnisse so verbindlich wie möglich zu machen, indem formale Verfahren und die Politik beraten wurden. Das Ergebnis der vorangegangenen Flughafen-Mediation, das Mediationspaket mit seinen fünf Punkten, übernahm für das RDF die Funktion der ersten Phase einer fortgesetzten Mediation: die Definition eines Auftrags an das RDF inklusive eines vorstrukturierten Arbeitsprogrammes.

Das RDF war von der Gremienstruktur her eine Art Fachparlament mit 34 Mitgliedern im zentralen Forum und etwa 150 weiteren Mitgliedern in fünf Projektteams und mehreren Kleingruppen. Die Kopplung der Gremien erfolgte über die Abarbeitung eines thematisch strukturierten, jährlich aktualisierten und gemeinsamen Arbeitsprogramms. Als Gremium entwickelte das RDF über seinen spezifischen Arbeitsauftrag eine eigene, zumeist über den Vorsitzenden repräsentierte Identität als Kollektivakteur, der mit der programmatischen Agenda seines Zwecks gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit auftrat.

Das Forum lässt sich als das Kernstück der Gremienstruktur festmachen. Vertreter aller beteiligten Stakeholder konnten hier ihre Ansprü-

che, Meinungen und Ideen äußern und in das laufende Verfahren integrieren. Vom Forum aus wurden außerdem fachliche Gutachten und deren Qualitätssicherung vergeben. Innerhalb anschließender Diskussionen im Forum und mithilfe der Erstellung von Positionspapieren wurden die Gutachten bewertet und aktuelle Rahmenbedingungen des Mediationspakets aufgegriffen.

Das RDF organisierte sich weiterhin auf einer Arbeitsebene in fünf Projektteams: Anti-Lärm-Pakt, Langfristperspektiven/No-regret-Strategie, Nachtflugverbot, Ökologie & Gesundheit sowie Optimierung. Nur so konnte die Organisation an die Fülle der Themen angepasst werden. Die Projektteams führten die gesamte fachliche Basisarbeit hinsichtlich des Flughafenausbaus durch. Auf dieser wichtigen Grundlage aufbauend, konnte das Forum Handlungsoptionen und Entscheidungsvorlagen erarbeiten. Bei Bedarf wurden für spezielle, tiefergehende Fragen zusätzlich Begleitkreise und Kleingruppen mit Vertretern von Unternehmen, Universitäten, Bürgerinitiativen, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie anderen Organisationen eingesetzt.

Als vorteilhaft ließ sich die Struktur der Zusammensetzung der Gremien bewerten. Entsprechend ihren individuellen Interessen und Fähigkeiten konnten sich die einzelnen Teilnehmer den verschiedenen Gremien (Forum; Projektteams) bzw. Untergremien (Kleingruppen, Begleitkreise, AG) zuordnen. Durch diese Zusammenfassung von spezieller Fachkompetenz in den Gremien wurde ein angebrachter Umgang mit dem Konflikt um den Ausbau des Frankfurter Flughafens gewährleistet. So waren ca. 150 ständige Mitglieder in Forum, Projektteams und Kleingruppen tätig, die insgesamt 57 Forumssitzungen, 149 Projektteamsitzungen und dutzende Kleingruppensitzungen abhielten.

Daneben wurden verschiedene Methoden bei der Arbeit des RDF genutzt: Joint-Fact-Finding-Verfahren (Gutachten mit Qualitätssicherung, Expertenhearings, Expertengespräche), Szenarioprozess, Zu-

kunftswerkstatt, Mediation, Verhandlungen, Bürgerbüro, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Bereitstellung von Presseinformationen, Dialoggrundbriefe), Bürgernetzwerk, Veranstaltungen und Repräsentation in Gremien vom kommunalen Bauausschuss bis zum Landtag. Insgesamt wurden 15 qualitätsgesicherte Gutachten erarbeitet, 20 Hearings und Expertengespräche sowie drei Exkursionen durchgeführt, 14 Papiere zu Positionen im RDF erarbeitet und zwei Delegationen nach Brüssel bzw. Berlin entsandt.

Das RDF war ein Raum der konstruktiven Verständigung: Es hat zahlreiche und vielfältige Räume für das rationale Gespräch, den Austausch von Argumenten und die Verständigung geschaffen. An dem achtjährigen Dialog haben über 150 ständige Mitglieder als Repräsentanten der betroffenen Unternehmen, Kommunen, Organisationen, Ministerien und Bürger partizipiert. Der Dialog vollzog sich in weit über 300 Gremien-Treffen des RDF, in 30 RDF-eigenen öffentlichen Veranstaltungen mit Betroffenen, Experten und Entscheidungsträgern zu Themen vom aktiven Schallschutz bis zur Zukunftswerkstätte Rhein-Main-Region 2035. Vor allem den kleinen Gruppen des RDF wurde sehr konstruktive Arbeit attestiert – hier arbeiteten beispielsweise Fachexperten beider Seiten an gemeinsamen Gutachten. In über 100 Fällen besuchten der Vorsitzende oder Vertreter der Geschäftsstelle und der wissenschaftlichen Begleitung Gremien von Mitgliedern des RDF. Die hartnäckige Strukturierung eines konstruktiven und transparenten Dialogs zahlte sich über die Zeit aus. Am Ende des RDF waren sich alle Akteure einig, dass Vertrauensbildung, Transparenz und Dialog in neuen Strukturen fortgesetzt werden müssten.

Eine der wichtigsten Leistungen der Mediation und des RDF fiel in den Reflexionsrunden erst Beobachtern von außerhalb auf: die Erfassung und Strukturierung der Themen des Konflikts in einem im jährlichen Review konkretisierten, im Forum verabschiedeten gemeinsamen Arbeitsprogramm. Mit diesem von der wissenschaftlichen Begleitung geführten Dokument wurde nicht nur deutlich, wie Teil-Diskussionen zu-

sammenhängen, sondern die Diskussionen selbst konnten fokussiert und transparent geführt und über Expertenhearings und Gutachten auf der Höhe wissenschaftlicher Forschung vertieft werden. Umfang und Detailtiefe des Arbeitsprogramms erlaubten es, alle entscheidenden Aspekte der Flughafenentwicklung abzubilden und bearbeitbar zu machen.

Das RDF hatte beratende Funktion gegenüber den formalen Verfahren und der Politik: Es leistete Orientierung, bereitete Entscheidungen vor und evaluierte Entwicklungen wie beispielsweise die Entwicklung der Arbeitsplätze. Die Arbeit des RDF gab zahlreiche fachliche Impulse an den Gesetzgeber und die Genehmigungsbehörde. Auf der Ebene der Sicherung des Nachtflugverbots gab das RDF entscheidende Hinweise an den Antragsteller Fraport und die Landesregierung dahingehend, wie durch komplementäre Maßnahmen in der Vorbereitung des Nachtflugverbots dessen Umsetzung sichergestellt werden konnte: einerseits durch die (dann im Rahmen der Beantragung des Ausbaus erfolgte) Beantragung des Nachtflugverbots durch die Fraport sowie andererseits durch die Verankerung des Nachtflugverbots im für den Ausbau maßgeblichen Landesentwicklungsplan. Damit konnte die Umsetzung eines wesentlichen und für die Öffentlichkeit symbolisch wichtigsten Teil des Mediationspakets entgegen den Erwartungen der Skeptiker sichergestellt werden – die finale Rechtsprechung durch das Bundesverwaltungsgericht steht hier allerdings noch aus.

Schon die Mediation hatte ein neues zentrales Prinzip in die Flughafenpolitik in Hessen eingeführt: Kapazitätserweiterung nur gegen erweiterten Lärmschutz. Diese Linie gehört heute zur hessischen Staatsraison. Die Arbeit des RDF legte das Fundament für erweiterten Lärmschutz über das Nachtflugverbot hinaus. Erstmals wird heute an einem europäischen Großflughafen nachdrücklich von Vertretern des Flughafens, der Deutschen Flugsicherung, der Piloten, der Airlines und der Ministerien zusammen mit Wissenschaftlern und Vertretern von Kommunen an Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes gear-

beitet. Die Arbeit der Expertengruppe Aktiver Schallschutz des Forums Flughafen und Region (FFR) setzt die Fach-Arbeit der Arbeitsgruppe Verhandlungen des RDF fort.

Schließlich war das RDF Motor der Veränderung. Am deutlichsten wurde dies bei den Arbeiten zum Anti-Lärm-Pakt (ALP), er wurde zur größten Aufgabe des RDF. Die Konkretisierung des im Mediationsbericht noch in sieben Spiegelstrichen auf 25 Zeilen skizzierten ALP war ein Auftrag aus der Mediation. Ein Projektteam, mehrere Gutachten und Kleingruppen erarbeiteten hier fachliche Grundlagen, bevor die Arbeitsgruppe Verhandlungen ab 2006 den Anti-Lärm-Pakt zu konkretisieren versuchte. Unter dessen Dach wurden auch Kompensationsmaßnahmen und zukünftige Strukturen des transparenten Dialogs verhandelt. Nachdem auf Druck der Kommunen die Arbeitsgruppe Verhandlungen im April 2007 ihre Arbeit beendete, arbeitete der Vorsitzende mit Mandat des Forums an einem Anti-Lärm-Pakt. Eine überwiegende Mehrheit des Forums begrüßte den 24-seitigen Anti-Lärm-Pakt im September 2007. Der Landtag stellte sich im Dezember 2007 in einem Beschluss hinter dieses Ergebnis. Am gleichen Tag griffen auch Landesregierung und Luftfahrtseite in einer gemeinsamen Selbstverpflichtungserklärung die Themen und verhandelten Sachstände auf und bekannten sich zu ihrer Verantwortung für aktiven Lärmschutz, Kompensationen und transparenten Dialog. Die Planfeststellungsbehörde nahm ausdrücklich und positiv auf Ideen aus dem Anti-Lärm-Pakt Bezug, beispielsweise in der Frage einer Einführung eines Fluglärm-Indexes.

Auch ohne unterschriebenen Vertrag entwickelte der ALP eine faktische Bindungskraft und Orientierung für die Beteiligten. Die kreative Lösungs- und Konsenssuche im geschützten Raum führte zur Selbstverpflichtung der Luftfahrtseite zum aktiven Lärmschutz als „Schlüssel zur Lärminderung in der Region“, legte erstmals realistische und konkrete Maßnahmen von freiwilligem Lärmschutz über das Gesetz hinaus fest und schuf in den intensiven Verhandlungen einen gemein-

samen und durchaus vertrauensvollen Respekt für die Anliegen und Grenzen der jeweils anderen Seite. Damit war ein festes und solides Fundament für neue Strukturen des Dialogs nach dem Planfeststellungsbeschluss geschaffen, in denen der Arbeit am aktiven Schallschutz eine herausragende Stellung eingeräumt wird – in der Organisation der Arbeit anknüpfend an die positiven Erfahrungen mit der Arbeitsgruppe Verhandlungen der Entscheider und der ihr zuarbeitenden Expertengruppe zum aktiven Schallschutz.

Der Hessische Landtag fühlte sich damit gut beraten. In seinem Beschluss vom 12. Dezember 2007 zum Anti-Lärm-Pakt drückt er die Bedeutung der RDF-Arbeit aus: „(...) Der Hessische Landtag begrüßt den im Regionalen Dialogforum (RDF) erarbeiteten Anti-Lärm-Pakt (ALP) als bedeutenden Schritt zu einer wirksamen Reduzierung des Fluglärms im Umland des Flughafens Frankfurt. Der ALP beschreitet neue Wege zur Verringerung des Fluglärms durch die Betonung des Lärmreduktions-Ansatzes an der Lärmquelle selbst (aktiver Schallschutz) und durch die Beschreibung der Fluglärmbelastung über den vom Vorsitzenden des RDF entwickelten ‚Frankfurter Lärmindex‘. – (...) Der Hessische Landtag stellt fest, dass das Regionale Dialogforum die ihm auferlegte schwierige Aufgabe trotz aller Interessensheterogenität und im schwierigen Umfeld der parallel ablaufenden förmlichen Verfahren erfolgreich gemeistert hat. Das Regionale Dialogforum hat mit seinen umfangreichen Gutachten und Erhebungen die Sachaufklärung in einem bisher nicht bekannten Maße befördert, einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht und damit Konflikte rationalisiert. Der Hessische Landtag spricht den Mitgliedern des Regionalen Dialogforums, dessen Projektteams und Arbeitsgruppen, insbesondere aber dem Vorsitzenden, Herrn Professor Dr. Johann-Dietrich Wörner, für die geleistete Arbeit Dank und Anerkennung aus.“

Diesen Feststellungen folgten konkrete Bekräftigungen der einzelnen Punkte des Anti-Lärm-Pakts. Dieser ging damit in die Flughafen-Politik des Landes Hessen ein und verpflichtete das Nachfolge-Gremium

des RDF, das Forum Flughafen und Region, auf die Arbeit am aktiven Schallschutz. Als die noch in den Verhandlungen des RDF gegründete „Expertengruppe zum Aktiven Schallschutz“ am 29. Juni 2010 der Öffentlichkeit einen Fahrplan zur Umsetzung eines Pakets kombinierter Maßnahmen des aktiven Schallschutzes vorstellte, sprach die FAZ von einem „spektakulären Ergebnis“ und einer „Weltpremiere“. Auch die Frankfurter Rundschau staunte: „Das hat es so noch nicht gegeben in Deutschland“, das größte politische Vermittlungsverfahren der Bundesrepublik habe, so kommentierte sie, „einen neuen Konsens in der Frage, wie sich Airport und Region gemeinsam entwickeln können“ geschaffen.

Literatur

- Abelson, Julia; Gauvin, François-Pierre (2006): Assessing the impacts of public participation concepts, evidence and policy implications. Herausgegeben von Canadian Policy Research Networks. Online verfügbar unter http://www.cprn.com/documents/42669_en.pdf, zuletzt aktualisiert am 24.03.2006, zuletzt geprüft am 02.03.2009.
- Anupindi, Ravi (2006): Managing business process flows. Principles of operations management. 2. ed., Pearson Internat. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.
- Anupindi, Ravi; Chopra, Sunil; Deshmukh, Sudhakar D.; Van Mieghem, Jan A.; Zemel, Eitan (2006): Managing Business Process Flows: Principles of Operations Management. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Archibugi, Daniele; Held, David (1995): Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order. Cambridge: Polity Press.
- Barber, Benjamin R. (1994): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen. Hamburg: Rotbuch-Verl. (Rotbuch-Rotationen).
- Baumgartner, Peter (1993): Der Hintergrund des Wissens. Vorarbeiten zu einer Kritik der programmierbaren Vernunft. Klagenfurt: Kärntner Druck- und Verlagsges.m.b.H..
- Becker, Jörg; Kugeler, Martin; Rosemann, Michael (Hg.) (2002): Prozessmanagement. Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung; mit 37 Tabellen. 3. Aufl. Berlin: Springer.
- Beckmann, Jens; Keck, Gerhard (1999): Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung. Stuttgart: Selbstverlag.
- Behringer, Jeannette (2002): Legitimität durch Verfahren? Bedingungen semi-konventioneller Partizipation. Eine qualitativ-empirische Studie am Beispiel von Fokusgruppen zum Thema „Lokaler Klimaschutz“. Regensburg: Roderer (Theorie und Forschung Bd. 749; Politikwissenschaften, Bd. 3).
- Bentele, Günter (Hg.) (1996): Dialogorientierte Unternehmenskommunikation. Grundlagen, Praxiserfahrungen, Perspektiven. Berlin: Vistas (Serie Öffentlichkeitsarbeit, Public Relations und Kommunikationsmanagement, 4).
- Berlin, Isaiah (1998a): Wirklichkeitssinn. In: Berlin, Isaiah (Hg.): Wirklichkeitssinn. Ideengeschichtliche Untersuchungen. Berlin: Berlin-Verl., S. 31–90.
- Berlin, Isaiah (1998b): Politische Urteilskraft. In: Berlin, Isaiah (Hg.): Wirklichkeitssinn. Ideengeschichtliche Untersuchungen. Berlin: Berlin-Verl., S. 91–112.
- Berlin, Isaiah (Hg.) (1998c): Wirklichkeitssinn. Ideengeschichtliche Untersuchungen. Unter Mitarbeit von Henry Hardy, Henning Ritter und Fritz Schneider. Berlin: Berlin-Verl.
- Berlinpolis und Vodafone (Februar 2005): Wie innovativ ist die Politik in Deutschland? Politische Beratung und Kommunikation auf dem Prüfstand. Dokumentation des Workshops vom 13. November 2004 in Berlin. Berlinpolis und Vodafone. Berlin.
- Blumentritt, Günther (1960): Strategie und Taktik. Konstanz: Akademischer Verlag Athenaion.
- Bohm, David (Hg.) (2004): On dialogue. Routledge classics ed. London, New York: Routledge (Routledge classics).
- Bohm, David; Nichol, Lee (Hg.) (2005): Der Dialog. Das offene Gespräch am Ende der Diskussionen. 4. Aufl. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bölscher, Viola (2006): Die Flughafenerweiterung Frankfurt/M. Spannungsfeld zwischen politischer Mediation und Verwaltungsverfahren. In: Zeitschrift für Konfliktmanagement, Jg. 9, H. 4, S. 116–119.
- Bouder, Frédéric (2002): Governance for sustainable development. Five OECD case studies. Paris: OECD.

- Brand, Karl-Werner; Jochum, Georg (2000): Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projekts zum Thema „Sustainable Development/Nachhaltige Entwicklung – Zur sozialen Konstruktion globaler Handlungskonzepte im Umweltdiskurs“. Herausgegeben von der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V. München. (MPS-Texte, 1).
- Brand, Karl-Werner; Christ, Eva; Heimerl, Angelika; Rau, Andreas; Warsewa, Günther (2001): Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda 21-Prozesse. Modellhafte Stabilisierungspfade. Bericht einer von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanzierten Studie. München, Bremen.
- Briggs, Xavier de Souza (2008). *Democracy as Problem Solving*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Buber, Martin (1983): *Ich und Du*. 11., durchges. Aufl. Heidelberg: Lambert Schneider (Sammlung Weltliteratur).
- Buber, Martin (1997): *Das dialogische Prinzip*. 8. Aufl. Gerlingen: Schneider (Serie S).
- Buchstein, Hubertus; Jörke, Dirk (2003): Unbehagen an der Demokratietheorie. In: *Leviathan* 31, 4, Berlin, S. 470–495.
- Buchstein, Hubertus; Schmalz-Bruns, Rainer (1994): Republikanische Demokratie. Nachwort zu: Barber, Benjamin: *Starke Demokratie*. Hamburg: Rotbuch Verlag, S. 297–323.
- Clausewitz, Carl von (1998): *Vom Kriege*. Auswahl. Bibliograph. erg. Ausg. 1994 [Nachdr.]. Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek).
- Clausewitz, Carl von (2000): *Vom Kriege*. Cormoran, München.
- Clauß, Günther; Kulka, Helmut; Lompscher, Joachim; Rösler, Hans-Dieter; Timpe, Klaus-Peter; Vorweg, Gisela (Hg.) (1995): *Wörterbuch der Psychologie*. 5. Auflage, Frankfurt am Main: Pahl-Rugenstein.
- Cohn, Ruth C. (1975): *Von der Psychoanalyse zur themenzentrierten Interaktion*. Von der Behandlung einzelner zu einer Pädagogik für alle. Stuttgart: Klett (Konzepte der Humanwissenschaften).
- Cooper, Emmeline (2009): *Designing Deliberative Forums in Germany and Britain. The Practitioner Perspective*. Unveröffentlichtes Dokument.
- Cooper, Gary (1998): *The Application of Mental Rehearsal to Cognitive Domains*. AARA Conference paper. Online verfügbar unter <http://www.swin.edu.au/arre/98pap/coo98034.html>.
- Corona, Victor P. (2007): *Voices and Visions of Lower Manhattan. Organizing Civic Expression in Post-9/11 Public Hearings*. In: *Journal of Civil Society*, Jg. 3, H. 2, S. 119–135.
- Crouch, Colin (2004): *Post-Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Dahl, Robert A. (1994): *A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation*, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1, S. 23–34.
- Dannemann, Helmut (2005): *Dialog-Prozess – Was bedeutet das?* Einleitung zu dem Gespräch mit Herrn Prof. Dhority, Frau Dr. und Herrn Dr. Hartkemeyer. In: *Spektrum der Mediation*, H. 18, S. 45.
- Davis, Rob; Brabänder, Eric (2007): *ARIS Design Platform. Getting started with BPM*. London: Springer.
- Detjen, Joachim (2000): *Demokratie in der Gemeinde. Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik in Niedersachsen*. Hannover: Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung.
- Dettling, Warnfried (2005): *Strategiebildung und Strategieblockaden. Ein Resümee*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, H. 2, S. 90–97.
- Dettling, Warnfried (2007): *Eine neue Dimension von Demokratie*. In: Penta, Leo: *Community Organizing. Menschen verändern ihre Stadt*. Hamburg: edition Körber-Stiftung.
- Dewey, John (1964): *Demokratie und Erziehung*. Braunschweig: Westermann.
- Dewey, John (1991): *The public and its problems*. Athens: Swallow Press.

- Dewey, John (1998a): Die Suche nach Gewißheit. Eine Untersuchung des Verhältnisses von Erkenntnis und Handeln. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dewey, John (1998b): How we think. A restatement of the relation of reflective thinking to the educative process. Boston, Mass.: Houghton Mifflin.
- Dewey, John (2002): Logik. Die Theorie der Forschung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dewey, John (2003): Philosophie und Zivilisation. Dt. Erstausg., Übersetzung Martin Suhr. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1674).
- Dienel, Peter C. (2002): Die Planungszelle. Der Bürger als Chance. 5. Aufl., mit Statusreport 2002. Wiesbaden: Westdt. Verl.
- Dollase, Rainer; Hammerich, Kurt; Tokarski; Walter (2000): Temporale Muster. Die ideale Reihenfolge der Tätigkeiten. Opladen: Leske + Budrich.
- Dörner, Dietrich (2008): Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. 7. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl. (rororo Science, 61578).
- Dreyfus, Hubert L.; Dreyfus, Stuart E. (1987): Künstliche Intelligenz. Von den Grenzen der Denkmaschine und dem Wert der Intuition. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Driskell, James E.; Copper, Carolyn; Moran, Aidan (1994): Does Mental Practice Enhance Performance? In: Journal of Applied Psychology, Jg. 79, H. 4, S. 481–492.
- Dryzek, John S (1990): Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“; Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode (2002): Bürgerschaftliches Engagement. Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft (Drucksache 14/8900).
- Erpenbeck, John; Heyse, Volker (1999): Die Kompetenzbiographie. Strategien der Kompetenzentwicklung durch selbstorganisiertes Lernen und multimediale Kommunikation. Münster/New York/München/Berlin: Waxmann.
- Erpenbeck, John; Rosenstiel, Lutz von (Hg.) (2003): Handbuch Kompetenzmessung. Erkennen, verstehen und bewerten von Kompetenzen in der betrieblichen, pädagogischen und psychologischen Praxis. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- European Commission (2001): White Paper on European Governance. Brussels.
- Fänderl, Wolfgang (Hg.) (2005): Beteiligung übers Reden hinaus. Gemeininn-Werkstatt: Materialien zur Entwicklung von Netzwerken. Gütersloh: Verl. Bertelsmann Stiftung.
- Feindt, Peter Henning (2001): Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt am Main: Lang.
- Festinger, Leon; Schachter, Stanley; Back, Kurt (1950): Social Pressures in Informal Groups: A Study of Human Factors in Housing. New York: Harper.
- Fischer, Thomas; Kießling, Andreas; Novy, Leonard (2008): Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Fischer, Thomas; Schmitz, Peter; Seberich, Michael (Hg.) (2007): Die Strategie der Politik. Ergebnisse einer vergleichenden Studie. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Fisher, Roger; Ury, William; Patton, Bruce M. (2004): Das Harvard-Konzept. Der Klassiker der Verhandlungstechnik. 22., durchges. Aufl. Frankfurt/Main: Campus.
- Fiske, Susan T.; Taylor, Shelley E. (1984): Social cognition. Reading/Mass.: Addison-Wesley (Topics in social psychology).
- Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (Hg.) (2005): Vom Dilemma der Strategiebildung in der Politik, 2. Stuttgart.

- Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (Hg.) (2008): Strategie in der Politik. Anatomie einer Überforderung, 1. Stuttgart.
- Fuhrmann, Raban Daniel (24. Januar 2001): New Politics. Politische Techniken für das 21. Jahrhundert. Veranstaltung vom 24. Januar 2001. Stuttgart.
- Fuhrmann, Raban Daniel (2009): Prozedurale Politik. Auf dem Weg zu einer politischen Verfahrenstheorie. Dissertation an der Privaten Universität Witten/Herdecke gGmbH, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft
- Fung, Archon; Wright, Erik Olin (Hg.) (2003): Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project. London: Verso Press.
- Gallie, W. B. (1956): „Essentially Contested Concepts“, Proceedings of the Aristotelian Society, Vol. 56, (1956): 167–198.
- Galuske, Michael (2007): Methoden der sozialen Arbeit. Eine Einführung. 7., erg. Aufl. Weinheim: Juventa (Grundlagentexte Sozialpädagogik/Sozialarbeit).
- Gastil, John (2008): Political Communication and Deliberation. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gastil, John; Levine, Peter (2005): The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement In The Twenty-First Century. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Geis, Anna (2005): Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Studien zur politischen Gesellschaft, 6).
- Geißel, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Städte und Regionen in Europa, 16), S. 29–48.
- Gohl, Christopher (2008): Beyond Strategy. Prozedurale Politik. In: Zeitschrift für Politikberatung, Jg. 1, H. 2, S. 191–212.
- Gohl, Christopher (2010, i. E.): Prozedurale Politik am Beispiel organisierter Dialoge. Münster: Lit (Region – Nation – Europa, 25).
- Gohl, Christopher; Wüst, Jürgen (2008): Beteiligung braucht Wissen – Beteiligung schafft Wissen. In: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Städte und Regionen in Europa, 16), S. 259–280.
- Grätzel, Stephan (2007): Grundlagen der Praktischen Philosophie, Band II. Methoden der Praktischen Philosophie. Phänomenologie, Hermeneutik, Dialektik. London: Turnshare.
- Guijt, Irene (2007): Negotiated Learning: Collaborative Monitoring for Forest Resource Management (Rff Press).
- Habermas, Jürgen (1961): Der Begriff der politischen Beteiligung, in: ders., Friedeburg, Ludwig von; Oehler, Christoph; Wetz, Friedrich: Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewußtsein Frankfurter Studenten, Neuwied: Luchterhand, S. 13–55.
- Habermas, Jürgen (1984): Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am M.: Suhrkamp.
- Hager, Lutz (2005): Wie demokratisch ist direkte Demokratie? Eine Wachstumstheorie der Demokratie – Volksinitiativen in Kalifornien (Forschung Politik).
- Hall, John Stuart (2002): Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. In: Public Organization Review: A Global Journal 2, S. 23–43.
- Hamm-Brücher, H. (1998): Lasst die Bürgergesellschaft wachsen. Plädoyer für eine Reform der Demokratie. In: Die ZEIT 40 vom 24.09.1998, S. 71.
- Hänsch, Klaus (2002): Anmerkungen zur Strategiefähigkeit der Politik. In: Nullmeier, Frank; Saretzki, Thomas (Hg.) (2002): Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt/Main: Campus, S. 179–185.

- Hartkemeyer, Martina; Hartkemeyer, Johannes F.; Freeman Dhority, Lynn (2001): *Miteinander denken. Das Geheimnis des Dialogs*. 2. Auflage. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hennis, Wilhelm (1963): *Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hennis, Wilhelm (1991): In Search of the „New Science of Politics“. In: Masugi, Ken (Hg.): *Interpreting Tocqueville's democracy in America*. Savage, Md: Rowman & Littlefield, S. 27–62.
- Herzberg, Carsten (2001): *Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann – der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*. Münster: Lit (Region – Nation – Europa, 9).
- Hirst, Paul Q. (1994): *Associative democracy. New forms of economic and social governance*. Amherst: Univ. of Massachusetts Press.
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie. Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt am Main: Campus (Studien zur Demokratieforschung, 9).
- Horn, Christoph; Rapp, Christof (2008): *Wörterbuch der antiken Philosophie. Orig.-Ausg.* München: Beck (Beck'sche Reihe, 1483).
- Hutchins, Edwin; Klausen, T. (1996): *Distributed cognition in an airlines cockpit*. In: Engeström, Yrjo; Middleton, David (Hg.): *Cognition and communication at work*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 15–34.
- IAF International Association of Facilitators (Hg.) (2005): *The IAF handbook of group facilitation. Best practices from the leading organization in facilitation*. San Francisco: Jossey-Bass (The Jossey-Bass business & management series).
- Ipsen, Dirk; Schmidt, Jan C. (Hg.) (2004): *Dynamiken der Nachhaltigkeit*. Marburg: Metropolis (Ökologie und Wirtschaftsforschung, 53).

- IRSP 2007: *Building Public Procurement Capacity & Capability*. Academic Report of the Third Workshop, 15th–18th September, 2008. International Research Study of Public Procurement. Paris, France, <http://www.irspp.com/Local/pdfs/IRSP%203%20academic%20report1.pdf>
- Isaacs, William (1999): *Dialogue and the art of thinking together. A pioneering approach to communicating in business and in life*. New York: Currency.
- Jacob, Klaus; Volkery, Axel (2006): *Modelling Capacities for Environmental Policy-Making in Global Environmental Politics*. In: Jänicke, Martin; Jacob, Klaus (Hg.): *Environmental Governance in Global Perspective. New Approaches to Ecological Modernisation*. Berlin: Freie Universität Berlin, Department of Political and Social Sciences, S. 67–94.
- Jakubowski, Peter (2005): *Den Stadtumbau flankieren. Was leisten neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung?* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 3, S. 12–16.
- Jänicke, Martin (1990): *Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich*. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 13, S. 213–232.
- Jänicke, Martin (1996): *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen*. Berlin: Ed. Sigma.
- Jänicke, Martin (1997): *Nachhaltigkeit als politische Strategie. Notwendigkeiten und Chancen langfristiger Umweltplanung in Deutschland*. Gutachterliche Stellungnahme für den Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) und die Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: BUND.
- Jänicke, Martin; Kunig, Philip; Stitzel, Michael (1999): *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik*. Bonn: Dietz Verlag J.H.W.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2003): *Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle*. In: Schubert, Klaus (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 71–105.

- Jappe-Heinze, Lou Arlette (2007): Knowledge about the spaceship Earth: a sociological perspective on capacity development. Bielefeld. <http://bieson.ub.uni-bielefeld.de/volltexte/2007/1195/>.
- Jarz, Ewald M. (1997): Entwicklung multimedialer Systeme. Planung von Lern- und Masseninformati onssystemen. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. [u. a.] (Gabler Edition Wissenschaft).
- Joas, Hans (1996): Die Kreativität des Handelns. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1248).
- Joas, Hans (1999): Pragmatismus und Gesellschaftstheorie. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1018).
- Joas, Hans (2004): Die Entstehung der Werte. 1. Aufl. [3. Nachdr.]. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1416).
- Joas, Hans (Hg.) (2000a): Philosophie der Demokratie. Beiträge zum Werk von John Dewey. Orig.-Ausg. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 1485).
- Jonuschat, Helga (Hg.) (2007): Partizipation und Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung [Ergebnisse des Workshops „Partizipation und Nachhaltigkeit – Der Teufel steckt im Detail“ am 23. September 2005 in Berlin]. München: Oekom (Ergebnisse sozial-ökologischer Forschung, 7).
- Jörke, Dirk (2003): Demokratie als Erfahrung. John Dewey und die politische Philosophie der Gegenwart. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jungk, Robert; Müllert, Norbert R. (1997): Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. Überarb. und aktualisierte Neuausg., 6. Aufl. München: Heyne (Heyne-Bücher, 19, Heyne-Sachbuch, 73).
- Jupille, Joseph Henri (2004): Procedural politics. Issues, influence, and institutional choice in the European Union. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in comparative politics).
- Kant, Immanuel (2008): Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf. Bibliograph. aktualisierte Ausg. Unter Mitarbeit von Rudolf Malter. Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, 1501).
- Keim, Donald W. (1975): Participation in Contemporary Democratic Theories. In: Pennock, J. Roland; Chapman, John W. (Hg.): Nomos XVI: Participation in politics. The Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy. New York: Lieber-Atherton, S. 1–38.
- Keller, Reiner (1997): Diskursanalyse. In: Hitzler, Ronald; Honer, Anne (Hg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich (Uni-Taschenbücher Sozialwissenschaften, 1885), S. 309–333.
- Klages, Helmut (2007): Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen. Erstellt für den Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Herausgegeben von Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Kleger, Heinz (1993): Rückkehr der Bürgergesellschaft? Überlegungen zur Politischen Philosophie. In: Gerhardt, Volker; Ottmann, Henning; Thompson, Martyn P. (Hg.): Politisches Denken. Jahrbuch, S. 157–170.
- Kleger, Heinz (1995): Politische Theorie als Frage nach der Bürgergesellschaft. In: Berliner Debatte INITIAL, H. 4, S. 155–168.
- Kleger, Heinz (1999a): Was heißt: „Die Idee der Demokratie ist reflexiv geworden?“. In: Angehrn, Emil; Baertschi, Bernard (Hg.): Demokratie und Globalisierung. Democratie et mondialisation. Studia Philosophica, Sonderheft Nr. 64. Sonderdruck, S. 167–195.
- Kleger, Heinz (1999b): Stadtregion und Transregion. Herausforderungen politischer Theorie heute. In: Greven, Michael; Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Theorie heute. Ansätze und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, S. 385–414.
- Kleger, Heinz (2004): Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess. Münster: Lit (Region – Nation – Europa, 25).

- Kleger, Heinz; Fiedler, Andreas; Kuhle, Holger (Hg.) (1996): Vom Stadtforum zum Forum der Stadt. Entwicklung und Perspektiven des Stadtforums Berlin. Amsterdam: G+B Verl. Fakultas (Europäische Urbanität – Politik der Städte, 4).
- Kleger, Heinz; Karolewski, Ireneusz Pawel; Munke, Matthias (2004): Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung. 3., aktualisierte und erweiterte Aufl. Münster: Lit (Region – Nation – Europa).
- Kling, Arnold; Schulz, Nick (2009): From Poverty to Prosperity. Intangible Assets, Hidden Liabilities and the Lasting Triumph over Scarcity. New York: Encounter Books.
- Kohler-Koch, Beate; Finke, Barbara (2007): The Institutional Shaping of EU – Society Relations. A Contribution to Democracy via Participation? In: Journal of Civil Society, Jg. 3, H. 2, S. 205–211.
- Krüger, Hans-Peter (2000): Prozesse der öffentlichen Untersuchung. Zum Potential einer zweiten Modernisierung in John Deweys „Logic: The Theory of Inquiry“. In: Joas, Hans (Hg.): Philosophie der Demokratie. Beiträge zum Werk von John Dewey, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 194–234.
- Kruse, Peter; Dittler, Andreas; Schomburg, Frank (2003): nextpertizer und nextcoach: Kompetenzmessung aus der Sicht der Theorie kognitiver Selbstorganisation. In: Erpenbeck, John; Rosenstiel, Lutz von (Hg.): Handbuch Kompetenzmessung. Erkennen, verstehen und bewerten von Kompetenzen in der betrieblichen, pädagogischen und psychologischen Praxis. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 405–427.
- Lafferty, William M. (Hg.) (2004): Governance for sustainable development. The challenge of adapting form to function. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Lakoff, George (2004): Don't think of an elephant! Know your values and frame the debate. The essential guide for progressives. White River Junction, Vt: Chelsea Green Pub. Co.
- Lakoff, George (2006): Moral politics. How liberals and conservatives think. 2. ed. [Nachdr.]. Chicago, Ill.: Univ. of Chicago Press.
- Landes, David S. (2009): Wohlstand und Armut der Nationen – Warum die einen reich und die anderen arm sind. München: Beck.
- Latour, Bruno (1991): Technology is society made durable. In: Law, John (Hg.): A sociology of monsters. Essays on power, technology and domination. London: Routledge (Sociological review Monograph, 38), S. 103–131.
- Latour, Bruno (2005): Reassembling the social. An introduction to Actor-Network-Theory. Oxford: Oxford Univ. Press (Clarendon lectures in management studies).
- Lax, David A.; Sebenius, James K. (2006): 3D Negotiation: Powerful Tools To Change The Game In Your Most Important Deals. Boston: Harvard Business School, Press.
- Leggewie, Claus (Hg.) (2007): Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation (Interaktiva, Schriftenreihe des Zentrums für Medien und Interaktivität, Bd. 5), Frankfurt/New York: Campus.
- Lenk, Hans (1998): Einführung in die Erkenntnistheorie. Interpretation – Interaktion – Intervention. München: Fink (UTB für Wissenschaft – Uni-Taschenbücher, 2005).
- Ley, Astrid; Weitz, Ludwig (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn: Stiftung Mitarbeit [u. a.] (Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, 30).
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press.
- Löwisch, Dieter-Jürgen (2000): Kompetentes Handeln. Bausteine für eine lebensweltbezogene Bildung. Darmstadt: Wiss. Buchges.

- Lueken, Geert-Lueke (1996): Philosophische Überlegungen zu Dialog, Diskurs und strategischem Handeln. In: Bentele, Günter (Hg.): Dialogorientierte Unternehmenskommunikation. Grundlagen, Praxiserfahrungen, Perspektiven. Berlin: Vistas (Serie Öffentlichkeitsarbeit, Public Relations und Kommunikationsmanagement, 4), S. 59–79.
- Luttwak, Edward Nicolae (2003): Strategie. Die Logik von Krieg und Frieden. Lüneburg: zu Klampen.
- Mannheim, Karl (1935): Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus. Leiden: Sijthoff.
- Mansbridge, Jane; Hartz-Karp, Janette F.; Amengual, Matthew; Gastil, John (2006): Norms of Deliberation. An Inductive Study. Berkeley: The Berkeley Electronic Press.
- Martinsen, Renate (2006): Partizipative Politikberatung – der Bürger als Experte. In: Falk, Svenja; Römmele, Andrea; Rehfeld, Dieter; Thunert, Martin (Hg.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 138–151.
- Masser, Kai (2008): Kommunale Bürgerpanels als Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. In: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Städte und Regionen in Europa, 16), S. 171–194.
- Meister, Hans Peter; Gohl, Christopher (2004): Politische Mediation bei umstrittenen Infrastrukturproblemen. Das Beispiel Frankfurter Flughafen. In: Fisch, Rudolf; Beck, Dieter (Hg.): Komplexitätsmanagement. Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 263–279.
- Meister, Hans Peter; Gohl, Christopher (2006): Flughafen Frankfurt. „Parallelität von politischer Mediation und Planungsverfahren“. In: Perspektive Mediation, Jg. 3, H. 3, S. 123–128.
- Meister, Hans Peter; Oldenburg, Felix (2008): Beteiligung – ein Programm für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Heidelberg: Physica.
- Merkel, Wolfgang: Strategien der Demokratieförderung: Konzept und Kritik. In: Raschke, Joachim; Tils, Ralf (Hg.) (2010): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 151–179.
- Minsch, Jürg; Feindt, Peter Henning; Meister, Hans-Peter; Schneidewind, Uwe; Schulz, Tobias (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Studie der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“. Mitarbeit von Mogalle, Marc; Tscheulin Jochen; Wüst Jürgen; Wepler, Claus; Wüstenhagen, Rolf; Herausgegeben von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, Deutschland; Institut für Organisationskommunikation; Institut für Wirtschaft und Ökologie. Berlin. (Konzept Nachhaltigkeit).
- Mintzberg, Henry (1992): Five Ps for Strategy. In: Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (Hg.): The strategy process. Concepts and contexts. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, S. 12–19.
- Mintzberg, Henry (2004): Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Heidelberg: redline Wirtschaft.
- Naschold, Frieder (1968): Demokratie und Komplexität. Thesen und Illustrationen in der Politikwissenschaft. Politische Vierteljahresschrift 9, S. 494–518.
- Naschold, Frieder (1969): Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen. Stuttgart: Kohlhammer.
- Naschold, Frieder (zusammen mit Wolf Dieter Narr) (1971): Systemsteuerung, Bd. II: Einführung in die moderne politische Theorie. 3. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Nennen, Heinz-Ulrich (Hg.) (2000): Diskurs. Begriff und Realisierung. Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Newig, Jens; Voß, Jan-Peter; Monstadt, Jochen (2008): Governance for sustainable development. Coping with ambivalence, uncertainty and distributed power. London: Routledge.

- Nullmeier, Frank; Saretzki, Thomas (Hg.) (2002): *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/Main: Campus.
- Oevermann, Ulrich (September 1990): *Klinische Soziologie, Konzeptualisierung, Begründung, Berufspraxis und Ausbildung*. Unveröffentlichtes Skript.
- Oevermann, Ulrich (2008): *Profession contra Organisation. Strukturtheoretische Perspektiven zum Verhältnis von Organisation und Profession in der Schule*. In: Helsper, Werner; Busse, Susann; Hummrich, Merle; Kramer, Rolf-Torsten (Hg.): *Pädagogische Professionalität in Organisationen. Neue Verhältnisbestimmungen am Beispiel der Schule*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 [Dig. Serial], 23), S. 55–77.
- O'Mahony, J.; Coffey, C. (2007): *From Civic Choice to Civic Voice. The Changing Role of Society in European Fisheries Governance*. In: *Journal of Civil Society*, Jg. 3, H. 3, S. 239–251.
- Pamme, Hildegard (2009): *Wirksam ist nicht gleich wirksam: Zur Evaluation von Interventionsansätzen im Bereich „Stromsparen in Privathaushalten“*. Münster/Berlin, Januar 2009: TRANSPOSE Working Paper No 1.
- Pateman, Carol (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfeifer, Wolfgang (2003): *Etymologisches Wörterbuch des Deutschen*. 7. Aufl. der Taschenbuchausg., ungek., durchges. Ausg. München: Deutscher Taschenbuch Verlag (dtv, 32511).
- Pfenning, Uwe; Benighaus, Christina (2008): *Partizipativer Wandel – methodischer Wandel. Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich*. In: Vetter, Angelika (Hg.): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Städte und Regionen in Europa, 16), S. 195–216.
- Procedere – Verbund für prozedurale Praxis in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (2006): *Was ist – was macht ein Verfahren aus? Definition und Faktoren von Verfahren. Zwischenergebnisse der 1. Taxonomie-Werkstatt*. Heidelberg, Konstanz, Erlangen.
- Proff, Heike (2007): *Dynamische Strategien. Vorsprung im internationalen Wettbewerbsprozess*. Wiesbaden: Gabler.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. 5. print. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Raschke, Joachim (2002): *Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept*. In: Nullmeier, Frank; Saretzki, Thomas (Hg.): *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/Main: Campus, S. 207–241.
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf (2007): *Politische Strategie. Eine Grundlegung*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf (Hg.) (2010): *Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Renn, Ortwin (2008): *Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan (Earthscan risk in society series).
- Ries, Al; Trout, Jack (2001): *Positioning. The battle for your mind*. 20th anniversary ed. New York: McGraw-Hill.
- Rost, Sophia (2003): *John Deweys Logik der Untersuchung für die Entdeckung des Politischen in modernen Gesellschaften*. Münster: Lit (Region – Nation – Europa, 19).
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2005): *A Typology of Public Engagement Mechanisms*. In: *Science, Technology & Human Values*, Jg. 30, H. 2, S. 251–290.
- Ryle, Gilbert (1969): *Der Begriff des Geistes*. Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, 8331/36).

- Salamon, Lester M.; Elliot Odus V. (2002): The New Governance and the Tools of Public Action. In: Salamon, Lester M.; Elliot, Odus V. (Hg.): The tools of government. A guide to the new governance. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 1–47.
- Saretzki, Thomas (2010): Strategie als Herausforderung für deliberative Demokratietheorie. In: Raschke, Joachim; Tils, Ralf (Hg.) (2010): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. S. 121–150.
- Schank, Roger C.; Abelson, Robert P. (1977): Scripts, plans, goals and understanding. An inquiry into human knowledge structures. Hillsdale, NJ: Erlbaum (The artificial intelligence series).
- Scharpf, Fritz W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanzer Universitätsreden, 25. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Theorie).
- Scharpf, Fritz W. (1975): Policy-Making in the German Federal Bureaucracy (with Renate Mayntz). Amsterdam: Elsevier.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg., Nr. 4, S. 323–356.
- Scharpf, Fritz W. (1988): The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration. In: Public Administration 66, S. 239–287.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, MPIfG Working Paper 97/9, November 1997.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Governing in Europe. Effective and Democratic? Oxford/New York: Oxford University Press.
- Schelsky, Helmut (1979): Auf der Suche nach Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze zur Soziologie der Bundesrepublik. Genehmigte Taschenbuchausg., München: Goldmann (Goldmann-Taschenbuch /Goldmann-Sachbuch, 11217).
- Schmidt, Jan C.; Ipsen, Dirk (2004): Dynamische Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung. Eine einleitende Skizze. In: Ipsen, Dirk; Schmidt, Jan C. (Hg.): Dynamiken der Nachhaltigkeit. Marburg: Metropolis-Verl. (Ökologie und Wirtschaftsforschung, 53), S. 7–22.
- Schmidt, Manfred G. (1997): Demokratietheorien. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. Eine Einführung. 3., überarb. und erw. Aufl., Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (2003): Die ‚komplexe Demokratietheorie‘ nach drei Jahrzehnten. In: Mayntz, Renate; Streek, Wolfgang (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie – Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz Scharpf, Frankfurt a.M. S. 151–172.
- Schmidt, Manfred G. (2010): Strategie aus der Perspektive moderner empirischer Demokratietheorie. In: Raschke, Joachim; Tils, Ralf (Hg.) (2010): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 101–120.
- Schmidt, Siegfried J. (2005): Lernen, Wissen, Kompetenz, Kultur. Vorschläge zur Bestimmung von vier Unbekannten. Heidelberg: Auer.
- Schwarz, Roger M. (2002): The skilled facilitator. A comprehensive resource for consultants, facilitators, managers, trainers, and coaches. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass (The Jossey-Bass business & management series).
- Senger, Harro von: Strategeme. Lebens- und Überlebenslisten aus drei Jahrtausenden. Band 1. Die berühmten 36 Strategeme der Chinesen – lange als Geheimwissen gehütet, erstmals im Westen vorgestellt. Strategeme 1–18. München: Scherz Verlag.
- Speth, Rudolf (2005): Strategiebildung in der Politik. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, H. 2, S. 20–37.

- Stichweh, Rudolf (1994): Wissenschaft, Universität, Professionen. Soziologische Analysen. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1146).
- Surowiecki, James (2004): The wisdom of crowds. Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations. New York, NY: Doubleday.
- Strecker, David; Schaal, Gary S. (2001): Die politische Theorie der Deliberation: Jürgen Habermas. In: Brodocz, André; Schaal, Gary S. (Hg.): Politische Theorien der Gegenwart, Band II. Opladen: UTB., S. 89–128.
- Susskind, Lawrence; McKearnan, Sarah; Thomas-Larmer, Jennifer (1999): The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R. (2008): Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. New Haven und London: Yale University Press.
- Thilo-Körner, Marianne (2004): Wirkungsanalyse von Wasservorhaben in der Durchführungsphase. Teilgutachten im Rahmen des Forschungsprojekts des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): „Wasser und Armut. Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 und das Erreichen der Millennium Development Goals (MDG)“. Bonn 2004, [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7C3HYA/\\$FILE/Wirkungsanalyse%20von%20Wasservorhaben%20in%20der%20Durchf%C3%BChrungsphase.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7C3HYA/$FILE/Wirkungsanalyse%20von%20Wasservorhaben%20in%20der%20Durchf%C3%BChrungsphase.pdf)
- Tils, Ralf (2005): Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Tocqueville, Alexis de; Mayer, J. P.; Lawrence, George (1995): Democracy in America. 1. Perennial Library ed. [Nachdr.]. New York, NY: HarperPerennial.
- Truman, David B. (1957): The Governmental Process. Political Interests And Public Opinion. New York: Knopf.
- Van Deth, Jan (2009): Politische Partizipation, in: Kaina, Viktoria; Römmele, Andrea (Hg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 141–161.
- Vetter, Angelika (Hg.) (2008): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Städte und Regionen in Europa, 16).
- Walk, Heike (2007): Partizipation in der sozial-ökologischen Forschung. Ergebnisse der Querschnittsarbeitsgruppe Partizipation. In: Jonuschat, Helga (Hg.): Partizipation und Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung [Ergebnisse des Workshops „Partizipation und Nachhaltigkeit – Der Teufel steckt im Detail“ am 23. September 2005 in Berlin]. München: Oekom (Ergebnisse sozial-ökologischer Forschung, 7), S. 13–27.
- Weber, Susanne Maria (2005): Rituale der Transformation. Großgruppenverfahren als Pädagogisches Wissen am Markt. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Website der International Association of Facilitators, www.iaf-world.org, www.iaf-methods.org).
- Website der Internationalen Universität Wageningen, www.wi.wur.nl.
- Website People and Participation, www.peopleandparticipation.net.
- Weidner, Helmut; Jänicke, Martin; with the collaboration of Helge Jörgens (Hg.) (2002): Capacity-Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Weinert, Franz E. (Hg.) (2001): Leistungsmessungen in Schulen. Weinheim und Basel: Beltz.

- Wellmer, Albrecht (1993): Bedingungen einer demokratischen Kultur. Zur Debatte zwischen Liberalen und Kommunitaristen. In: Brumlik, Micha; Brunkhorst, Hauke (Hg.) (1993): Gemeinschaft und Gerechtigkeit. Frankfurt/Main, S. 173–196.
- Wolffe, Richard (2009): Renegade: The Making of a President. New York: Crown.
- Wörner, Johann-Dietrich (Hg.) (2010): Abschlussdokumentation RDF 2000–2008. Bensheim / Wiesbaden 2010, http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_RDF-Dokumentation/RDF_Abschlussbericht_2010.pdf
- Zeitschrift für Politikberatung (ZPB) (2008): Politische Strategie. Vol. 1, No. 2, 1 Okt. 2008.
- Zillessen, Horst (2006): Flughafen-Mediation in Wien – neue Wege und offene Fragen. In: Perspektive Mediation 3 (3), S. 141–145.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Christina Tillmann

Telefon 05241 81-81335

E-Mail christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de