

*Franz Lehner*

## **Deliberative Organisationen: eine zukunftsfähige Alternative zu bürokratischen Strukturen<sup>1</sup>**

### **1. Einleitung**

Dem deutschen Psychologen Kurt Lewin wird die Maxime zugeschrieben, dass es nichts Praktischeres gibt als eine gute Theorie. Ich nehme diese Maxime in diesem Beitrag auf und wende die Erkenntnisse der modernen soziologischen und ökonomischen Systemtheorie (Dopfer 2005; Elias 2010; Giddens 1995; Luhmann 1988; Nelson/Winter 1982; North 2005; Witt 2003) auf die Analyse von systematisch bedingten Bürokratieproblemen an. Es geht mir dabei nicht um eine generelle Bürokratiekritik, sondern darum, Grenzen des bürokratischen Modells unter den Bedingungen von raschem Wandel und hoher Ungewissheit aufzuzeigen.

Ich argumentiere in diesem Beitrag, dass die bürokratischen Strukturen in der öffentlichen Verwaltung, zum Teil auch in großen Unternehmen, Parteien und anderen Organisationen, bezogen auf die Lösung bestimmter wichtiger Probleme der westlichen Gesellschaften zu einem Anachronismus geworden sind. Zu diesen Problemen gehören die nachhaltige Entwicklung, die soziale Ungleichheit, die Transformation der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft, die Neuordnung der Wirtschaft, die Digitalisierung, und nicht zuletzt die Migration. Die Lösung dieser Probleme scheitert nicht an mangelndem Wissen, sondern an fehlenden institutionellen Fähigkeiten, das viele Wissen, das bereits jetzt verfügbar ist und in den nächsten Jahren weiter wachsen wird, sinnvoll und effizient zu nutzen. Dieses Wissen bietet genügend Möglichkeiten, um bis zur Mitte dieses Jahrhunderts in den westlichen Gesellschaften eine Entwicklung zu erreichen, die ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltig ist. Die sinnvolle und effiziente Nutzung dieses reichhaltigen Wissens scheitert jedoch vor allem an zwei Faktoren.

Der erste Faktor sind die vielen kleinen und größeren Konflikte, die mit ökologischen, sozialen und ökonomischen Problemen unvermeidlich verbunden

---

1 Ich danke Philipp Gräfe und Louisa Süß sowie Jonas Hafner und André Kastilan für eine kritische Durchsicht des Manuskripts dieses Beitrages und viele gute Ratschläge und Hinweise.

sind. Das sind Verteilungskonflikte zum Beispiel darüber, ob die Erzeugung von Biogas gefördert werden soll, welche Hilfen die Beschäftigten, die im Bergbau ihre Arbeitsplätze verlieren, erhalten sollen, um neue Arbeitsplätze zu finden oder welchen Beitrag das Verkehrsressort zur Erreichung der Klimaneutralität leisten soll. Aus systematischen Gründen verschärfen bürokratische Organisationen diese Konflikte eher als sie zu lösen. Zu diesen Gründen gehören die Eigeninteressen jeder Organisation und die Macht, die vielen Organisationen die Chance bietet, ihre speziellen Interessen auf Kosten anderer Interessen durchzusetzen.

Der zweite Faktor ist die rasche und breite Wissensproduktion und die dadurch erzeugte Ungewissheit. Diese Ungewissheit trägt neuartige Züge. Sie entsteht durch die neuen Handlungsmöglichkeiten, die neues Wissen immer mit sich bringt. Die neuartige Ungewissheit entsteht dadurch, dass diese Möglichkeiten oft ganz unterschiedlich genutzt werden und zu sehr unterschiedlichen Wirkungen führen können. Sie kann deshalb nicht mit den üblichen bürokratischen Routinen bewältigt werden. Beide Faktoren sind eng miteinander verknüpft (Lehner 2023).

Als Bürokratie bezeichne ich eine stark zentralisierte, hierarchische und reglementierte administrative Organisation. Dem stelle ich eine deliberative Organisation gegenüber. Das ist eine egalitäre, in aller Regel temporäre Organisation, die ausgelegt ist auf rationalen, sachbezogenen Diskurs und die Erzielung von Entscheidungen, die trotz divergierender Interessen der Beteiligten breit akzeptierbar, aber auch problemlösend, zielführend und effizient sind (Bächtiger et al. 2018; Dryzek 2002; Lehner 2023). Die theoretischen Grundlagen gehen auf Jürgen Habermas Theorie des kommunikativen Handelns (Habermas 1981) und John Rawls Theorie der Gerechtigkeit (Rawls 1979) zurück – auf einen der wichtigsten Vertreter der kritischen Theorie und einen der wichtigsten liberalen Theoretiker. Die zentrale These des Beitrags lautet, dass diese Organisationsform der Konflikthaftigkeit der modernen Welt einerseits und den Herausforderungen an die Handlungsfähigkeit von Staat und Unternehmen in einer Zeit raschen Wandels und hoher Ungewissheit viel eher entspricht als die bürokratische Organisation.

Ich bin mir durchaus bewusst, dass ein Plädoyer für eine Organisationsform, die auf rationalen gesellschaftlichen Diskurs und auf Problemlösungen abstellt, die breit konsensfähig und dennoch effektiv und effizient sind, anachronistisch erscheinen mag. Die nationale Politik ist in vielen westlichen Ländern auf grundlegende normative Themen ausgerichtet. Die damit verbundenen Konflikte sind oft kaum mediatisierbar (Berger 1998). Damit schwinden die Chancen für deliberative Verfahren. Anders sieht es jedoch auf der regionalen Ebene aus. Dort

gibt es in der Regel keine prinzipiellen Hemmnisse für die Nutzung deliberativer Verfahren. In manchen Fällen lässt sich die regionale Nutzung deliberativer Verfahren mit einem „Bottom-up“-Ansatz für die ganze Gesellschaft verbinden.

Ich stelle mit dem Konzept der „nicht-ergodischen Welt“ im zweiten Teil zunächst das Handlungsumfeld bürokratischer Organisationen dar. Diese Handlungsbedingungen illustriere ich im dritten Teil am Beispiel der Umweltpolitik. Im vierten Teil untersuche ich die Konsequenzen dieser Bedingungen für die Leistungsfähigkeit bürokratischer Organisationen in Politik und Wirtschaft. Im fünften Teil argumentiere ich, dass diese Konsequenzen bürokratische Organisationen in eine Komplexitätsfalle führt, in der sie durch ihr Handeln Komplexität erhöhen statt reduzieren. Im sechsten Teil erläutere ich die deliberative Organisationsalternative und im siebten und letzten Teil diskutiere ich kurz eine genossenschaftliche Organisation als deliberative Alternative.

## 2. Eine nicht-ergodische Welt

Bürokratie und Bürokratisierung ist ein altes und doch immer wieder neues Thema in Politik und Wirtschaft vieler westlicher Länder. Gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts schien eine grundlegende und nachhaltige Reform der öffentlichen Verwaltung in vielen westlichen Ländern in Form des New Public Managements (NPM) zu gelingen. Länder wie Neuseeland, Großbritannien und die Schweiz führten mit unterschiedlichen Prioritäten eine Entwicklung an, die zu einer durchgreifenden Modernisierung der öffentlichen Verwaltung führen sollte. Obwohl die jeweiligen Projekte wichtige Veränderungen erbrachten, blieb der letztendliche Erfolg der Bemühungen aus. Wichtige Elemente blieben zwar oft erhalten, aber ein neues Gesamtkonzept konnte nicht durchgesetzt werden (siehe auch Kuhlmann in diesem Band). Viele Schwächen des bürokratischen Modells im Staat und in großen Unternehmen blieben bestehen – und gewinnen jetzt durch einen dramatisch veränderten Handlungskontext von Politik und Unternehmen eine schärfere Aktualität. Die schon lange überfällige Reform bürokratischer Strukturen wird damit zu einem existenziellen Problem für Politik und Unternehmen (Bogumil et al. 2008; Naschold/Bogumil 2000).

Der Ökonom und Nobelpreisträger Douglass C. Nort (2005: 13ff.) bezeichnet die moderne Welt als eine nicht-ergodische Welt. Mit diesem aus der Mathematik und Physik entliehenen Konzept bezeichnet er eine Welt, in der nicht alle möglichen Ereignisse im Zeitablauf auch tatsächlich eintreten. Das heißt konkret, dass Akteure immer wieder mit neuartigen Ereignissen konfrontiert werden, zu

denen es weder Erfahrungswissen noch Verhaltensregeln und Routinen gibt. Mit anderen Worten: Sie müssen in einem Zustand fortwährender Ungewissheit operieren. Diese Ungewissheit ist oft rational nur schwer zu bewältigen. Deshalb greifen viele Akteure in solchen Situationen auf nicht-rationale Vorstellungen zurück. Dadurch verändern sich Verhaltensweisen und Interaktionen immer wieder in einer unvorhergesehenen Weise, was neue Ungewissheit erzeugt.

Das ist an und für sich kein neues Problem, aber es wird durch das seit mehr als zweihundert Jahren feststellbare exponentielle Wachstum des wissenschaftlichen Wissens und die Transformation der Industriegesellschaft zur Wissenschaftsgesellschaft immer mehr verschärft. Wissen ist, so Nico Stehr (2000), Handlungsvermögen. Das exponentielle Wachstum des Wissens schafft also fortlaufend eine wachsende Zahl von neuen Handlungsmöglichkeiten und von Möglichkeiten, bisher ungelöste Probleme zu lösen. Im vergangenen Jahrhundert hat vor allem die Informationstechnologie viele wirtschaftliche und soziale Veränderungsprozesse angestoßen, die sich, insbesondere mit der künstlichen Intelligenz, immer noch weiter entfalten. Jetzt schaffen Biotechnologie, Nanotechnologie, Mikrosystemtechnik und 3-D-Druck viele neue Möglichkeiten mit oft weitreichenden wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen. Die Verknüpfung von Biotechnologie, Mikrosystemtechnik und IT ermöglicht beispielsweise eine bisher unvorstellbare Miniaturisierung von Forschung, Entwicklung und Produktion in der chemischen und biotechnischen Industrie. Laboratorien und Produktionsanlagen können auf Mikrochips und Kombinationen von Chips untergebracht werden und weitgehend automatisiert werden. Das folgt einem Entwicklungsmuster, das wir aus der Computertechnologie seit langem kennen. Wenn sich diese Technologie durchsetzt, wird die Arbeits- und Produktionsorganisation grundlegend verändert (Lehner 2023: 82ff.).

Dieses Beispiel unterstreicht die bekannte Einsicht, dass neues Wissen nicht nur neue Handlungsmöglichkeiten schafft, sondern damit auch neue Probleme und Konflikte und vor allem neue Ungewissheit und Zukunftsängste. Die neuen Entwicklungen sind von der wissenschaftlichen Seite her zumeist überschaubar, weil Wissenschaft häufig in einem organisierten, institutionalisierten und kommunikativen Rahmen stattfindet. Gleichwohl erzeugen sie ein hohes Maß an Ungewissheit, weil die Reaktionen der sozialen Akteure auf die neuen Möglichkeiten und die sich daraus ergebenden Wirkungsketten kaum prognostizierbar sind. Die Ungewissheit bezieht sich also nicht auf die technologischen Möglichkeiten selbst, sondern auf die Art und Weise, wie diese Möglichkeiten genutzt werden. Je nachdem, wie diese Möglichkeiten verwendet werden, entfalten die Technologien unterschiedliche, zum Teil sogar konträre Wirkungen.

Unterschiedliche und sogar konträre Nutzungen treten in aller Regel gleichzeitig auf. Neues wissenschaftliches Wissen stimuliert eine mehr oder weniger breite Palette von Reaktionen, die ihrerseits weitere Reaktionen anstoßen. Das schlägt sich in unterschiedlichen Alltags erfahrungen und unterschiedlichem Alltagswissen nieder. Gleichzeitig verändern sich in diesem Prozess soziale Strukturen und damit die Handlungsbedingungen der sozialen Akteure kontinuierlich. Das Ganze erstreckt sich auch noch über Raum und Zeit. Das führt zu komplexen Entwicklungen, die nur schwer überschaubar und noch weniger kontrollierbar sind – und deshalb kontinuierlich mit Ungewissheit verbunden sind. Das schafft zerbrechliche Gesellschaften, die immer wieder am Rande des Chaos operieren (Elias 2010; Giddens 1995; Holland 1992; North 2005; Stehr 2000).

Die hier nur kurзорisch dargestellte moderne Systemtheorie macht deutlich, dass die modernen Gesellschaften, insbesondere die offenen westlichen Gesellschaften, mit massiven Komplexitätsproblemen konfrontiert sind. Ihre Institutionen und das Bewusstsein vieler ihrer Bürgerinnen und Bürger sind ihrer Komplexität und der Komplexität ihrer Probleme nicht mehr gewachsen. Durch die rasche Wissensentwicklung und ihre große soziale Differenzierung wächst ihre Komplexität seit Jahren rascher als ihre institutionellen und individuellen Fähigkeiten zur Bewältigung von Komplexität. Das führt die westlichen Gesellschaften und ihre bürokratischen Strukturen in eine Komplexitätsfalle (Lehner 2023).

### 3. Das Beispiel der Umweltpolitik

Die oben angesprochenen Probleme kann man gut am Beispiel der Klimapolitik und der Umweltpolitik in den westlichen Ländern illustrieren. Wie andere Länder auch, stehen die westlichen Länder am Rande des Scheiterns ihrer Klima- und Umweltpolitik. Sie werden selbst die moderaten Ziele der letzten Klimakonferenzen verfehlten. Das ist eine traurige Sache, weil die westlichen Länder zusammen mit China, Russland und anderen G-20 Ländern auf der einen Seite zu den größten Umweltverschmutzern gehören und auch den größten ökologischen Fußabdruck erzeugen, also ihren Wohlstand stark auf Kosten ärmerer Länder erzielen. Auf der anderen Seite verfügen gerade diese Länder jetzt schon und erst recht in wenigen Jahren über genügend Wissen, um beides drastisch zu reduzieren. Sie könnten bis Mitte dieses Jahrhunderts eine nachhaltige Entwicklung erzielen (Lehner/Schmidt-Bleek 1999).

Dem stehen jedoch ihre bürokratischen Strukturen und deren institutionelle Einbindung im Wege. Sie scheitern an den Herausforderungen der Tatsache, dass

Nachhaltigkeit, ebenso wie jeder andere gesellschaftliche Wandel, immer aus den bestehenden gesellschaftlichen Strukturen heraus erreicht werden muss – also aus den Strukturen, die nicht nachhaltig sind und der Nachhaltigkeit im Wege stehen. Das ist immer und unvermeidlich mit einer großen Zahl kleinerer und größerer Konflikte verbunden. Das sind primär keine grundsätzlichen Konflikte um Klimawandel und Nachhaltigkeit, sondern Verteilungskonflikte über die Kosten und Risiken sowie den Nutzen von Klimapolitik und Nachhaltigkeit. Es sind auch keine unüberwindbaren Gegensätze zwischen Kapitalismus und Wachstum einerseits und Nachhaltigkeit andererseits (Giddens 2011; Lehner 2023)

Auch wenn es sich nicht um grundsätzliche Konflikte handelt, stellen sie ein massives Hemmnis für die Klima- und die Umweltpolitik dar. Sie sind schwer lösbar, weil Nachhaltigkeit entgegen den Annahmen vieler Ökologen und Umweltpolitiker, zum Beispiel des berühmten Berichts der World Commission on Environment and Development (World Commission on Environment and Development 1987) oder der bekannten Studie von Daly und Cobb (1994), nur in einem sehr abstrakten Sinn ein Gemeinschaftsgut ist, dessen Produktion im gemeinsamen Interesse aller Menschen liegt. In der alltäglichen Realität dagegen ist Nachhaltigkeit ein Gut, das in unterschiedlicher Weise vitale Interessen vieler Menschen und vieler Organisationen berührt. Es erfordert von vielen Menschen und Organisationen weitreichende Veränderungen. Das machen anspruchsvolle Konzepte für eine nachhaltige Entwicklung deutlich (z.B. Jackson 2017). Diese Veränderungen bringen für manche soziale Gruppen und Organisationen viele Vorteile und einen großen Nutzen, während andere Gruppen und Organisationen eher Kosten und Risiken zu tragen haben. Bei praktisch allen Aktivitäten für eine nachhaltige Entwicklung profitiert zwar abstrakt die Allgemeinheit, ganz konkret aber bestimmte gesellschaftliche Interessengruppen, während andere erst einmal einen hohen Preis zahlen oder ein hohes Risiko zukünftiger Kosten und Nachteile eingehen müssen.

Ein anschauliches Beispiel dafür ist der Konflikt um den Hambacher Forst. Dort haben sich Umweltschützer und Anwohner auf der einen Seite und Polizei und Arbeiter des Bergbauunternehmens auf der anderen Seite erbitterte Auseinandersetzungen und sogar gewaltsame Konflikte geliefert. Für viele engagierte Umweltschützer ist die Situation sehr eindeutig. „Gute“ Umweltschützer stehen im Konflikt mit Menschen und Organisationen, denen die Verfolgung ihrer eigenen Interessen wichtiger sei als die Erhaltung unseres gemeinsamen Gutes – unserer natürlichen Ressourcen. Ganz so einfach ist es aber nicht.

Auf der einen Seite gibt es vor allem Menschen, die sich für das Allgemeininteresse des Schutzes der natürlichen Ressourcen einsetzen, aber von der Verkür-

zung des Tagebaus nicht betroffen sind. Darüber hinaus gibt es auch Menschen, deren Häuser dem Bergbau weichen müssen und die daher von der Erhaltung des Waldes profitieren könnten. Auf der anderen Seite gibt es Menschen, deren Arbeitsplätze und die sozialen Chancen ihrer Kinder gefährdet sind. Es braucht nicht viel Fantasie, um sich Situationen vorzustellen, in denen Menschen aus beiden Lagern die Seiten wechseln. Ein Beispiel: Bürger, die sich ansonsten für die Umwelt engagieren, sind gegen eine Hochspannungsleitung in der Nähe ihrer Häuser, die eine stärkere Nutzung der Windenergie ermöglichen würde. Auf der anderen Seite setzen sich Kraftwerker für die Überlandleitung ein, gerade weil Windenergie und andere erneuerbare Energien neue Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre Unternehmen eröffnen. In dieser Situation werden die ‚Guten‘ zu den ‚Bösen‘ und die ‚Bösen‘ zu den ‚Guten‘.

Um es auf den Punkt zu bringen: Die Tatsache, dass ökologische Nachhaltigkeit abstrakt gesehen ein gemeinsames Gut der Menschheit ist, bedeutet nicht, dass dieses Gut leicht zu produzieren ist. Solange das Streben nach Nachhaltigkeit in jeder konkreten Situation für einige Menschen mit erheblichen Verlusten an wichtigen oder sogar lebenswichtigen Interessen verbunden ist, während andere davon profitieren, wird nachhaltige Entwicklung immer mit Konflikten um die Verteilung von Nutzen, Kosten und Risiken konkreter Strategien und Aktivitäten für eine nachhaltige Entwicklung verbunden sein. Die Verteilung von Nutzen, Kosten und Risiken von nachhaltiger Entwicklung, genauer von Strategien zur Förderung nachhaltiger Entwicklung, folgt dabei den in den westlichen Gesellschaften üblichen Mustern der Verteilung von Einkommen und Besitz und den dahinterstehenden Machtverhältnissen (Stiglitz 2015). Sie ist mit massiver Ungleichheit verbunden.

Nachhaltigkeit ist kein wirkliches Gemeinschaftsgut, dafür aber ein kollektives Gut. Von erfolgreichen Maßnahmen zur Umweltverbesserung können alle Akteure profitieren, die im Bereich dieser Maßnahme leben oder arbeiten. Das gilt auch dann, wenn sie nichts zu deren Kosten beitragen oder sogar zum Nachteil der Maßnahme handeln. Sie können z. B. von einer Verringerung der Feinstaubbelastung an ihrem Wohnort profitieren und trotzdem einen Geländewagen fahren. Dies wird als „Trittbrettfahren“ bezeichnet. Trittbrettfahren im Umweltschutz ist keine Sache einiger weniger „böser“ Menschen, sondern eine der meisten Menschen in der Gesellschaft – nicht immer, aber immer wieder. Es geschieht selten aus Unkenntnis der Umweltprobleme, sondern eher aus Bequemlichkeit, aus finanziellen Gründen, aus Mangel an sinnvollen Alternativen und ähnlichen, verständlichen Gründen.

Für die meisten Menschen, selbst für diejenigen, denen die Umwelt am Herzen liegt, fällt Trittbrettfahren psychologisch leicht. Es scheint mit dem Argument gerechtfertigt zu sein, dass das eigene Verhalten für das Weltklima oder den nationalen Ressourcenverbrauch irrelevant ist – ob man mit dem Auto statt mit der Straßenbahn in die Stadt fährt, ändert nicht einmal das lokale, geschweige denn das globale Klima. Aus der Sicht des Einzelnen ist das richtig, aber da viele Menschen so handeln, leidet die Umwelt sehr darunter. Die einfache Möglichkeit des Trittbrettfahrens durch Menschen und Organisationen schränkt die Förderung der Nachhaltigkeit durch spontanes Handeln ein. Sie begrenzt beispielsweise das umweltbewusste Verhalten von Verbrauchern und Produzenten, das über die Marktkräfte zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen könnte. Ebenso ist es einer breiten zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der nachhaltigen Entwicklung nicht förderlich.

Die Erfolgsprobleme von Umweltpolitik werden noch komplexer, wenn man bedenkt, dass eine Nachhaltigkeitsstrategie unter den Bedingungen kapitalistischer Gesellschaften und ihrer Wachstumsabhängigen nur dann Erfolgsausichten hat, wenn sie das Wirtschaftswachstum vom Verbrauch von nicht-erneuerbaren natürlichen Ressourcen abkoppeln kann. In der Sicht von Jackson (2017: 88ff.) ist die Abkopplung des Wachstums vom Ressourcenverbrauch ein Mythos. Er bestreitet keineswegs, dass eine Abkopplung sinnvoll und möglich ist, und auch nicht, dass es ein riesiges Potential von technischen Möglichkeiten für einen Wandel gibt. Er bezweifelt jedoch, dass dieses Potential allein durch die Marktlogik zum Tragen kommt, wie es beispielsweise Peter Fisk (2010) postuliert.

Ich teile Jacksons Argument weitgehend, bin aber etwas optimistischer, dass die großen technologischen Potenziale für eine Entkopplung über die Marktlogik mobilisiert werden können. Allerdings gehe ich auch nicht davon aus, dass die Marktkräfte dieses spontan bewirken, sondern halte dafür eine grundlegende Veränderung des Ordnungsrahmens für notwendig. Dazu ist kein kompliziertes Paket von Gesetzen und Subventionen erforderlich. Es reicht eine gut gemachte, schlanke Ressourcensteuer. Eine solche Lösung ist jedoch im Rahmen der bürokratischen Strukturen der westlichen Gesellschaften schwer vorstellbar (Lehner 2023: 78ff.).

#### 4. Bürokratie in einer nicht-ergodischen Welt

Zumindest in den westlichen Gesellschaften sind Theorie und Praxis von Bürokratie – und die Debatten darüber – immer noch stark geprägt von Max Webers

Modell von Bürokratie als rationaler und legaler Herrschaft. Legale Herrschaft ist Herrschaft auf der Basis von bewusst gesetzten Regeln, die zweckrational oder wertrational auf die Gestaltung von Realität durch den Staat, ein Unternehmen oder eine andere Organisation ausgerichtet sind. Bürokratie stellt in Max Webers Sicht einen professionalisierten Verwaltungsapparat dar, der diese Regeln willkürlich, berechenbar und verlässlich anwendet (siehe auch Pries in diesem Band).

Webers Bürokratiemodell ist kein normatives Modell, sondern eine Interpretation von empirischen Beobachtungen im Sinne der verstehenden Soziologie. Sie ist geprägt von den empirischen Gegebenheiten und auch den wirtschaftswissenschaftlichen Verständnissen des frühen 20. Jahrhunderts. Letzteres gilt insbesondere für das Rationalitätskonzept von Max Weber. Dieses Konzept geht, wie das damalige Rationalitätskonzept der neoklassischen Ökonomie, davon aus, dass soziale Akteure über die notwendigen Informationen und das Wissen verfügen, um rational zu handeln. In der heutigen neoklassischen Theorie wird längst akzeptiert, dass diese Annahme zwar in bestimmten Modellsituationen hilfreich, aber in der Regel unrealistisch ist.

Max Webers Rationalitätsannahme wurde bezogen auf sein Konzept sozialen Handelns von Alfred Schütz kritisiert. Schütz argumentiert, dass Webers Rationalitätskonzept auf den subjektiven Sinn der handelnden Personen bezogen ist. Der subjektive Sinn entzieht sich jedoch der Beobachtung durch Dritte. Das gilt für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die soziales Handeln analysieren, ebenso wie für Personen, die miteinander interagieren. Diese Argumentation wurde von Peter L. Berger und Thomas Luckmann (2010) zur phänomenologischen Soziologie weiterentwickelt. In deren Sicht ist rationales soziales Handeln nur auf der Basis von sozial konstruierten Verständnissen von Wirklichkeit möglich. Diese Verständnisse sind im individuellen Bewusstsein verankertes Wissen über die Alltagswelt, das im umgangssprachlichen Sinn als objektives und bezogen auf ihr Handeln gültiges und verlässliches Wissen akzeptiert wird. Allerdings wird es nur so lange als gültig akzeptiert, wie es durch die Erfahrungen aus dem eigenen Handeln und aus der Beobachtung des Handelns anderer Akteure immer wieder bestätigt wird. Die Entwicklung solcher Verständnisse ist in einer nicht-ergodischen Welt mit raschem Wandel und hoher Ungewissheit schwierig und von Scheitern bedroht.

Dieses Argument impliziert nicht, dass Webers Bürokratiekonzept unrealistisch ist. Es fordert lediglich dazu auf, die Wissensbasis des Handelns von bürokratischen Organisationen systematisch zu berücksichtigen. Wissensbasis bezeichnet die Gesamtheit der Ziele und Regeln sowie des Handlungswissens der Organisation. Dabei kann man nicht davon ausgehen, dass die reale Wissensbasis

bürokratischer Organisationen übereinstimmt mit der durch ihre „Dienstherren“, der Regierung, der Unternehmensleitung oder der Führung einer anderen Organisation, vorgegebenen Wissensbasis. Mehr noch: In vielen Organisationen werden durch die selektive Weitergabe von Wissen gezielt Wissensasymmetrien zwischen der Führung und nachgeordneten Ebenen erzeugt. Ein dramatisches Beispiel dafür ist der Volkswagenskandal (Ewing 2017).

In der Politikwissenschaft gehört es zum etablierten Wissensbestand, dass staatliche Bürokratien zumeist stark segmentiert und eng mit organisierten Interessen verbunden sind. Sie sind in aller Regel über formal klar abgegrenzte Zuständigkeiten – genauer über Zuständigkeithierarchien – organisiert. Die einzelnen Agenturen neigen dazu, ihr formales Kompetenzfeld gegen andere Agenturen abzuschotten. Sie sichern ihr Kompetenzfeld und ihre politische Durchsetzungsfähigkeit durch enge, oft exklusive Beziehungen zu speziellen Interessenorganisationen ab. Diese Beziehungen sind nicht nur ein Instrument der Machtssicherung, sondern auch eine wichtige Informationsquelle. Sie binden staatliche Bürokratien in ein Geflecht von informellen Kontraktbeziehungen ein, das ihre Handlungsmöglichkeiten einschränkt, sie aber auch unterstützt.

Zum etablierten politikwissenschaftlichen Wissensbestand gehört auch, dass gesellschaftliche Interessen in unterschiedlichem Maße organisations- und konfliktfähig sind. In der Regel sind die Interessen kleiner und privilegierter Gruppen besser organisations- und konfliktfähig als die allgemeinen Interessen breiterer gesellschaftlicher Gruppen. Zum etablierten Wissensbestand gehört schließlich auch, dass das komplexe Netz der organisierten Interessenvermittlung keineswegs durch Konkurrenzmechanismen ausbalanciert und stabilisiert wird.

Die Vernetzung mit anderen Akteuren und die Erzeugung von Informationsasymmetrien sind für bürokratische Organisationen wichtige Instrumente zur Reduktion von Ungewissheit, zur Stabilisierung von Umfeldbedingungen und zur Regulierung von Konflikten. Rascher Wandel und hohe Ungewissheit bilden für bürokratische Organisationen ungünstige, sogar antagonistische Bedingungen. Sie erschweren willkürfreies, berechenbares und verlässliches Handeln oder lassen es gar nicht zu. Solches Handeln setzt stabile Rahmenbedingungen, weit hin akzeptierte Regeln sowie hinreichend klare Handlungsbedingungen und Wirkungszusammenhänge voraus. All das ist notwendig, um verlässliche Routinen zu entwickeln, auf deren Basis die Mitglieder und Klienten der Organisation rationale Erwartungen bilden können. Diese Voraussetzungen sind in einer nicht-ergodischen Welt oft nicht gegeben.

Das gilt umso mehr als die Ungewissheit nicht nur durch Veränderungen des Wissens sowie Veränderungen von sachlichen Bedingungen verursacht wird,

sondern durch die unterschiedliche Wahrnehmung und Bewertung dieser Veränderungen durch unterschiedliche soziale Akteure sowie durch irrationale Reaktionen auf Veränderungen. Das rüttelt an den Grundlagen bürokratischen Handelns, nämlich an der Geltung der Regeln, auf denen bürokratische Organisation basiert, und der den Regeln zugrunde liegenden Zielen. Zudem werden bürokratische Organisationen in die vielen kleinen und großen Konflikte verwickelt, die mit raschem Wandel, hoher gesellschaftlicher Differenzierung und permanenter Ungewissheit verbunden sind. Damit verliert die bürokratische Organisation ihre Unparteilichkeit und ihre spezifische Rationalität, die in Webers Bürokratiemodell eine zentrale Rolle spielen, in der Realität aber eher ein Mythos sind.

Diese Form der Ungewissheit kann durch neues Wissen nicht behoben werden. Sie wird im Gegenteil durch neues Wissen und den damit eröffneten neuen Handlungsmöglichkeiten noch verschärft. Die einzige Möglichkeit zur Reduktion dieser Ungewissheit besteht darin, die möglichen Verhaltensweisen der relevanten Interaktionspartner zu reduzieren. Das kann durch Regeln, Übereinkunft, Interdependenzen und Vernetzungen geschehen. Vor allem Interdependenzen und Vernetzungen schaffen größere Erwartungssicherheit und Stabilität von sozialen Beziehungen und sozialen Strukturen.

Interdependenzen und Vernetzungen engen die Handlungsmöglichkeiten aller Beteiligten erheblich ein. Das schafft prinzipiell eine höhere Erwartungssicherheit. Die beteiligten Akteure wissen in der Regel, welche Reaktionen sie auf bestimmte Aktionen erwarten können. Daraus entwickeln sich über die Zeit Pfadabhängigkeiten. Die Handlungsmöglichkeiten und die Entwicklung der beteiligten Akteure werden auf einen mehr oder weniger engen Pfad festgelegt. Das kann im Extremfall zu überhöhter Stabilität in Form von Erstarrung und Anpassungsunfähigkeit führen.

Allerdings sind Interaktionen und Entwicklungen in modernen sozialen Systemen grundsätzlich immer contingent. Das heißt konkret, dass Erwartungen, die auf sozial konstruiertem Alltagswissen basieren, zwar in der Regel, aber nicht immer erfüllt werden. Das gilt umso mehr, je weiter Interaktionen in Raum und Zeit ausgreifen, also je mehr Akteure an unterschiedlichen Orten beteiligt sind und je mehr sich Interaktionen über längere Zeiträume erstrecken. Das ist bei den Interaktionen von staatlichen Bürokratien und den Bürokratien großer Unternehmen mit ihrer Umwelt fast durchgängig der Fall. Deshalb ist die Stabilität tendenziell immer bedroht. Sie operieren in der Sprache der Theorie komplexer adaptiver Systeme am Rande des Chaos (Holland 1992; Feindt/Bornholdt 1996).

Um dieser Gefahr zu begegnen, entwickeln Bürokratien mit wenigen, relativ mächtigen Akteuren in ihrem Umfeld enge Verknüpfungen und grenzen sich

ansonsten gegen andere Akteure möglichst scharf ab. Das ist insbesondere bei staatlichen Bürokratien verbunden mit Segmentierung und mit Abhängigkeiten von Interessengruppen. Jedoch sind auch solche Verknüpfungen grundsätzlich contingent. Sie können im Extremfall zur Erstarrung und zu starker Pfadabhängigkeit von Bürokratien führen, die diesen die Anpassungsfähigkeit an Wandel raubt. Genauso gut können Verknüpfungen aufbrechen und Bürokratien in einen „chaotischen“ Zustand geraten. Sie verlieren ihre Orientierungen und ihre Leitplanken müssen sich dann neu erfinden, also neue Verknüpfungen suchen und neue Strategien entwickeln. Sie können aber auch untergehen, weil sie nicht mehr durch ein gutes Netzwerk gestützt werden (Dripke/Nowatzki 2022; Schimanke et al. 2012).

Das eben kurz skizzierte Verhalten ist in der strukturellen Logik von Bürokratien verankert. Es ist ein rationales Verhalten für Organisationen, die auf Verlässlichkeit und Berechenbarkeit und damit auf Stabilität ausgelegt sind. Diese Organisationen müssen versuchen, die Komplexität ihrer Interaktionen durch Regeln und Routinen möglichst zu reduzieren. Auf raschen Wandel und hohe Ungewissheit werden sie eher durch Verstärkung ihrer Verhaltensweise als durch eine mehr als marginale Verhaltensänderung reagieren. Das mag in vielen Handlungsfeldern von Bürokratie angemessen oder zumindest unproblematisch sein. In Feldern mit raschem Wandel, hoher Komplexität und hoher Konflikthaftigkeit ist es jedoch ein kontraproduktives Verhalten, das Probleme eher verschärft als löst. Es führt in eine Komplexitätsfalle.

## 5. Die Komplexitätsfalle

Als Komplexitätsfalle bezeichne ich eine Situation, in der die institutionelle Differenzierung der Gesellschaft die Komplexität der Umwelt nicht mehr reduziert, sondern vergrößert. Schon seit Herbert Spencer, einem der beiden Gründungsväter der Soziologie im 19. Jahrhundert, gehen Soziologen zumeist davon aus, dass Gesellschaften und andere Systeme, auch Subsysteme von Gesellschaften, dazu tendieren, sich fortlaufend weiter zu differenzieren, um die Komplexität der Umwelt besser bewältigen und sich besser an die Umwelt anpassen zu können. Das ist nicht falsch, aber insofern irreführend, als auch Differenzierung, wie alle gesellschaftlichen Entwicklungen, contingent ist. Gesellschaftliche Differenzierung kann also auch das Gegenteil bewirken und in eine Komplexitätsfalle führen.

Die modernen westlichen Gesellschaften sind bekanntlich sozio-kulturell und funktional hoch differenziert. Ein in den meisten westlichen Gesellschaften wachsender Individualismus, der in der Sicht von Andreas Reckwitz (2019) zu einer Gesellschaft der Singularität führt, also zu einer Gesellschaft, in der Individualismus sozial und ökonomisch auf die Spitze getrieben wird, treibt die sozio-kulturelle Differenzierung weiter voran. Das bringt fortlaufend Unruhe in die Gesellschaft und ihre Teilsysteme, weil sie immer wieder neue Handlungsvariationen erzeugt.

Diese Unruhe kann für Gesellschaften sehr produktiv sein, weil sie mehr oder weniger weitreichende Lernprozesse hervorruft und ein kreatives Milieu erzeugt. Sie kann aber auch eine negative Seite haben. Sie kann Identitätsverluste mit sich bringen und Abgrenzungsprozesse erzeugen. Dadurch kann es zu massiven Spaltungen kommen. Die rasche und breite Wissensproduktion der westlichen Gesellschaften verstärkt die positiven und negativen Effekte hoher gesellschaftlicher Differenzierung, weil neues Wissen in hochdifferenzierten Strukturen zwangsläufig unterschiedlich aufgenommen oder abgelehnt wird.

Die hohe gesellschaftliche Differenzierung und die damit verbundene Unruhe und Ungewissheit sind für die politischen Systeme der westlichen Gesellschaften schwer zu verarbeiten. Sie manifestiert sich in einer großen Vielfalt gesellschaftlicher Interessen und einer entsprechenden Struktur organisierter Interessengruppen. Das schafft ein komplexes Umfeld. In den politischen Systemen werden die Anstöße aus diesem Umfeld von drei unterschiedlichen Typen von bürokratischen Organisationen, nämlich politischen Parteien, der Ministerialbürokratie und regulierenden Agenturen, und Verbänden unterschiedlich verarbeitet. Jeder dieser Typen unterliegt einer eigenen Logik und verfolgt deshalb eine unterschiedliche Strategie der Konfliktlösung. Jede dieser Strategien basiert auf unterschiedlichen Kriterien für die Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen. Ich gehe an dieser Stelle nur noch auf die Parteien ein.

Politische Parteien sind ein besonderer Typ bürokratischer Organisation, der sich in wichtigen Punkten von Verwaltungen und Verbänden unterscheidet. Das liegt an ihren spezifischen Ressourcen, ihrer Macht und Ideologie, sowie an dem Handlungssystem der Parteienkonkurrenz, in das sie eingebunden sind. Ihre Ressourcen bieten ihnen nicht nur besondere Handlungsmöglichkeiten, sondern schaffen auch besondere Probleme, weil sie nicht prinzipiell kompatibel sind. Parteien benötigen zwar Macht, um ihre ideologischen Ziele zu realisieren, aber diese Ziele schränken ihre Strategie des Machterwerbs auch ein. Deshalb kann man selbst die sogenannten Volksparteien nicht auf Machtstreben reduzieren

und sie in ein properes Konkurrenzmodell einbinden, wie das die ökonomische Theorie der Demokratie (Downs 1968) tut.

Von der Logik der Konkurrenzdemokratie her müssen politische Parteien ein Profil haben, durch das sie sich von anderen Parteien abgrenzen. Dieses Profil bestimmt nicht nur die Außenwahrnehmung der Partei, sondern auch ihre Identität, ihre internen Macht- und Konfliktstrukturen und die Loyalität ihrer Mitglieder. Es kann nicht durch ein paar schöne Sätze im Parteiprogramm geschaffen werden. Das Profil einer Partei ist vielmehr ein soziales Konstrukt, das aus Verständnissen von Politik und Gesellschaft und darauf beruhenden informellen Regeln besteht. Das schließt die Priorisierung bestimmter gesellschaftlicher Interessen und die Ablehnung anderer mit ein. Wie alle sozialen Konstrukte besteht auch das Profil von Parteien nur so lange, wie es durch das alltägliche Handeln der Partei und ihrer Vertreter bestätigt wird. Es grenzt die politischen Handlungsmöglichkeiten der Parteien mehr oder weniger stark ein. Ein stark normativ definiertes Profil setzt dem Handeln naturgemäß engere Grenzen, während ein Profil, das nur an wenigen allgemeinen Werten orientiert ist, die Grenzen eher weiter zieht. Weite Grenzen führen jedoch oft dazu, dass das Profil unscharf wird.

Ein besonderes Problem der Grenzziehung und der Selektivität von Politik sind normative Konflikte. Das sind Konflikte um grundlegende Werte und die Identität einer Gesellschaft, die grundlegende institutionelle Ordnung der Gesellschaft und um grundlegende Ziele und Regeln von demokratischer Politik. Solche Konflikte sind von der Natur der Sache her mit Abgrenzungen und Gegensätzen verbunden. Sie führen immer wieder zu gesellschaftlichen Spaltungen. Gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts schienen diese Konflikte als Folge eines breiten demokratischen Konsenses an Bedeutung zu verlieren, aber schon seit Jahren kann man ein Anschwellen dieser Konflikte feststellen (Altvater et al. 2013; Berger 1998; Lammert/Vormann 2017; Przeworski 2020; Woodward/Costa 2022).

Die Selektivität von Parteien, Verwaltungen und Verbänden führt dazu, dass auch bei Problemen, die von einer beträchtlichen Mehrheit der Bevölkerung als wichtig oder gar existenziell betrachtet werden, die Interessen eines mehr oder weniger großen Teils der Bevölkerung unberücksichtigt bleiben. Solche Entscheidungen sind zwar formal gültig, aber dennoch kann nicht erwartet werden, dass Akteure, für die eine Entscheidung Nachteile oder im Vergleich zu anderen Akteuren zu geringe Vorteile bringt, sich damit einfach abfinden werden. Sie werden eher nach Möglichkeiten suchen, die Entscheidung nachträglich auszuhebeln, zu umgehen oder zumindest ihre negativen Folgen abzumildern. Eine solche Möglichkeit bieten oft schon die Schlupflöcher, die viele komplizierte Gesetze und

Verordnungen für findige Juristen aufweisen. Auch der Rechtsweg bietet einiges an Möglichkeiten, Regeln außer Kraft zu setzen, zu verändern oder zumindest im konkreten Fall nicht anwenden zu lassen. Als dritte Möglichkeit gibt es die Politik, über die man versuchen kann, unerwünschte Regelungen zu verändern oder dafür wenigstens einen Ausgleich zu erhalten. Diese dritte Möglichkeit ist insbesondere für gut organisierte und gut vernetzte Interessengruppen interessant.

Das führt auf zwei Wegen zu einer Erhöhung der Komplexität von Entscheidungen. Auf der einen Seite werden als Reaktion auf Widerstände, Aktivitäten zur Veränderung von Entscheidungen unternommen oder bei unerwünschten beziehungsweise unbefriedigenden Ergebnissen Entscheidungen verfeinert, revidiert, ergänzt und erweitert. Das geschieht meist nicht durch eine systematische Neuregelung der jeweiligen Angelegenheit, sondern durch punktuelle und schrittweise Änderungen. Ein Beispiel dafür ist das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz, das seit seiner Einführung im Jahr 2000 jeweils im Abstand von wenigen Jahren achtmal modifiziert wurde. Dabei wurde das Gesetz immer komplexer. Das hat allerdings nicht dazu geführt, dass die Akzeptanz des Gesetzes viel breiter wird.

Auf der anderen Seite ist es im Kontext der hoch differenzierten Interessenstruktur der westlichen Gesellschaften kaum möglich, durch punktuelle und schrittweise Veränderungen von Gesetzen und Verordnungen die Akzeptanz zu erhöhen. Jede dieser Veränderungen kann erstens nur einen kleinen Teil der Ablehnung und Kritik auffangen. Zweitens erzeugt jede Veränderung neue Ablehnung und Kritik – und neue Konflikte. Dadurch werden die bei wichtigen Entscheidungen generell komplexen Handlungsbedingungen bürokratischer Organisationen noch komplexer. Am Ende landen die betreffenden bürokratischen Organisationen in der Komplexitätsfalle. Sie können die Komplexität ihres Handlungsfeldes nicht mehr bewältigen. Deshalb scheitern Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, die zur aktiven Anpassung dieser Gesellschaften notwendig sind.

## 6. Der deliberative Weg

Die im Gefolge rascher Wissensproduktion, hohem Innovationstempo und wachsender gesellschaftlicher Differenzierung wachsende Nicht-Ergozidität scheint die institutionellen und die individuellen Fähigkeiten zur Bewältigung von Komplexität immer mehr zu übersteigen. Wenn man bedenkt, dass die formalen institutionellen Strukturen in Zeiten entstanden sind, in denen die Welt gerade

was die Komplexität der Gesellschaft und ihres Umfeldes ganz anders aussah, ist das keineswegs überraschend.

Das schreit eigentlich nach einer grundlegenden Reform der politischen und wirtschaftlichen Strukturen der westlichen Gesellschaften. Wie die Geschichte der Verwaltungsreform in den vergangenen Jahrzehnten zeigt, ist das schon unter Bedingungen relativ hoher gesellschaftlicher Kohäsion schwierig. Unter den gegenwärtigen Bedingungen starker Polarisierung und Radikalisierung der politischen Landschaft ist daran auf nationaler Ebene nicht zu denken. Eine Alternative zu einer grundlegenden Strukturreform ist die Einfügung deliberativer Organisationsformen in die traditionellen institutionellen Strukturen der Politik und der Wirtschaft. Das sind, um das noch einmal zu unterstreichen, Formen einer egalitären, in aller Regel temporären Organisation, die ausgelegt sind auf einen rationalen, sachbezogenen Diskurs und das Erzielen von Entscheidungen, die trotz divergierender Interessen der Beteiligten breit akzeptierbar, aber auch problemlösend, zielführend und effizient sind.

Es gibt eine beträchtliche Zahl unterschiedlicher deliberativer Verfahren, die von deliberativen Befragungen über Planungszellen und ähnliche Verfahren bis hin zu unterschiedlichen Formen von „Mini-publics“ (Bächtiger et al. 2018; Dryzek 2002) reichen. Ich konzentriere mich hier auf Letztere, weil diese die Verfahren sind, mit denen man die bürokratischen Strukturen in den westlichen Gesellschaften aufbrechen kann, ohne gleich das ganze System zu beseitigen.

Das Grundprinzip aller „Mini-publics“ besteht darin, durch eine größere oder kleinere Gruppe von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern einen repräsentativen Mikrokosmos der Gesellschaft (oder eines anderen sozialen Systems) zu bilden, diese Gruppe gut zu informieren und mit der Ausarbeitung einer konsensualen Lösung für ein definiertes Problem zu beauftragen. Damit wird eine Gruppe gebildet, die repräsentativ für die gesellschaftliche Interessenstruktur, aber auch gut informiert ist und deshalb rational diskutieren kann. Drei Punkte sind dabei essenziell: Die Auswahl der Gruppe muss auf der Basis anerkannter statistischer Verfahren erfolgen, die Gruppe muss gut über das zu lösende Problem informiert werden und es müssen bestimmte Verfahrensweisen eingehalten werden. Zur Information erhält die Gruppe zumeist nicht nur gute Vorabinformationen, sondern sie wird bei ihrer Arbeit durch anerkannte Experten begleitet. Manchmal werden auch Stakeholder beratend hinzugezogen. Zu den unabdingbaren Verfahrensweisen gehört die Festlegung einer gemeinsamen Wissensbasis und eines klaren Verständnisses der Aufgabe der Gruppe, die Offenlegung der Interessen der Gruppenmitglieder und der dadurch involvierten Konflikte (Lehner 2023: 27–29).

Das ist ein Weg, der sich in vielen Ländern und Regionen und zu unterschiedlichen Streitfragen und -themen bewährt hat. Deliberative Verfahren wurden beispielsweise in Irland zur Lösung einer erbitterten Auseinandersetzung über Abtreibung, in Frankreich, Großbritannien, Spanien und Deutschland zur Entwicklung einer breit akzeptierten Klima- und Nachhaltigkeitsstrategie, in den U.S.A. und Dänemark zur Entwicklung von breit akzeptierten Technologiestrategien, in Oregon, British Columbia und Ontario sowie in Australien zur Ausarbeitung von Empfehlungen für eine Verfassungsreform genutzt. In verschiedenen amerikanischen Städten, zum Beispiel in Philadelphia, wurden deliberative Verfahren in der Stadtplanung eingesetzt (Bächtiger et al. 2018; Fishkin 2009; Gastil/Levine 2005; Lehner 2023; Steiner et al. 2017). Auch in Deutschland gibt es deliberative Projekte und werden deliberative Verfahren diskutiert (Abt et al. 2022). An der Harvard Universität wurde ein Verhandlungsmodell entwickelt, das die grundlegenden Ideen der Deliberation aufnimmt (Fisher et al. 2012).

Die einfachste Form eines „Mini-publics“ ist die Bürgerjury. Das ist eine kleinere Gruppe von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die eine Verwaltung, einen Parlamentsausschuss oder einen anderen Akteur zu einem limitierten Problem berät. Elaboriertere Formen sind die Konsensuskonferenz, das Konsensusforum und die Bürgerversammlung. Dabei werden die Empfehlungen nicht nur von einer Jury, sondern von einer großen Gruppe diskutiert, die oft 100 Mitglieder und mehr umfasst.

Bei der Konsensuskonferenz fungiert eine Jury, die als Panel bezeichnet wird, als eine Art Steuerungskreis der Konferenz. Das Panel führt zum Beispiel Hearings mit Experten oder Stakeholdern vor dem Plenum durch. Die Mitglieder des Plenums werden ab einem bestimmten Zeitpunkt an den Hearings aktiv beteiligt. Die Arbeit der Konferenz erstreckt sich in der Regel über mehrere Sitzungen und einen längeren Zeitraum. Im Unterschied dazu ist das Konsensforum eine einmalige Angelegenheit, die sich über einen Tag oder ein Wochenende erstreckt. Im Zentrum ihrer Arbeit stehen nicht das Panel, sondern kleine Arbeitsgruppen zu bestimmten Aspekten des zu lösenden Problems. Die Bürgerversammlung (Bürgerkonvent) ist meistens größer und längerfristiger angelegt als die Konsensuskonferenz; sie verbindet die Arbeitsweisen der Konferenz und des Forums miteinander.

„Mini-publics“ sind in aller Regel temporäre Organisationen, die beratenden Charakter haben. Sie werden von staatlichen und regionalen oder lokalen Instanzen, aber auch von NGOs und anderen Organisationen eingesetzt. Ihre Akzeptanz und ihr Einfluss hängt deshalb von ihrer Repräsentativität und von der Qualität ihrer Vorschläge ab. Die praktischen Erfahrungen mit vielen „Mini-

publics“ in unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Themen zeigen, dass gut ausgearbeitete und begründete Vorschläge, die von einer als repräsentativ akzeptierten Gruppe nahezu einstimmig verabschiedet werden, weder von organisierten Interessengruppen noch von der Politik leicht beiseite gewischt oder abgelehnt werden. Beispiele dafür sind die breite Aufnahme der Vorschläge des deutschen Bürgerrats für Ernährung im Deutschen Bundestag und der Erfolg der irischen Bürgerversammlung zur Reform des Abtreibungsrechts in der Verfassung. Allerdings zeigt das Schicksal des französischen Bürgerkonvents für das Klima, dass die eben genannten Bedingungen nicht immer ausreichen, um politisch Gehör zu finden – die weithin gelobten Vorschläge dieses Konvents wurden zunächst von Präsident Macron bis auf drei akzeptiert, dann aber von ihm und der Nationalversammlung immer mehr verwässert.

Die von staatlichen oder regionalen Körperschaften initiierten und beauftragten „Mini-publics“ werden in die bestehenden institutionellen Strukturen eingebaut. Ihre Vorschläge werden also beispielsweise in parlamentarische Entscheidungsprozesse eingebracht, als Grundlagen eines Referendumstextes verwandt oder von regionalen und kommunalen Instanzen als Grundlage von Entscheidungen genutzt. Dadurch lässt sich die Fähigkeit der traditionellen politischen Institutionen steigern, für wichtige Streitfragen Lösungen zu finden, die in der Bevölkerung breit akzeptiert werden, aber auch effektiv und effizient sind. Das funktioniert allerdings nur, wenn die politischen Parteien ein Interesse an einer solchen Lösung haben.

## 7. Eine deliberative Alternative: Genossenschaften

Ich habe am Anfang dieses Beitrages darauf hingewiesen, dass in vielen westlichen Ländern wegen normativer Konflikte, die kaum mediatisierbar sind, die Chancen für deliberative Verfahren auf nationaler Ebene gering sind. Auf der regionalen Ebene sieht es jedoch anders aus, weil dort Probleme praktischer, Konflikte sachlicher und der Handlungsdruck konkreter sind. Zudem gibt es in Deutschland und anderswo auf der regionalen und lokalen Ebene oft eine Kultur der Kooperation und des Kompromisses, in die deliberative Verfahren gut hineinpassen. Nicht zuletzt kann man letztere mit einer Organisationsform verknüpfen, die wegen ihrer strukturell höheren Fähigkeit, Konflikte so zu regeln, dass die Lösungen breit akzeptiert werden, eine zukunftsfähige Alternative zu der Weber'schen Bürokratie darstellt: Genossenschaften. Ich illustriere das im

Folgenden am Beispiel des Ruhrgebiets und stütze mich dabei auf eine Studie von Uli Paetzel und mir (Lehner/Paetzel 2019).

Das Ruhrgebiet steht als alte Industrieregion schon seit Jahren unter einem besonderen Handlungsdruck. Es muss sich nicht nur aus seinen altindustriellen Strukturen in Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft lösen, sondern wie auch „modernere“ Industriegesellschaften einen raschen und vielschichtigen Strukturwandel bewältigen, der insbesondere durch die Digitalisierung, die Biotechnologie und die Mikrosystemtechnik sowie eine zentrale Rolle von nachhaltiger Entwicklung für die Wettbewerbsfähigkeit urbaner Räume geprägt ist. Das Ruhrgebiet hat auf diesem Weg zwar viel erreicht, aber wenig gewonnen. Diese nicht mehr neue Diagnose (Bogumil et al. 2012) hat auch heute nichts an Aktualität verloren. Das Ruhrgebiet hat sich zwar wirtschaftsstrukturell weiter positiv entwickelt, viele Unternehmen haben neue, zukunftsträchtige Geschäftsfelder entwickelt, die Gründungsdynamik hat sich verbessert und regionale Akteure und die Region insgesamt haben eine hohe Kompetenz im Umgang mit Wandel erworben, aber das immer genannte Ziel einer international wettbewerbsstarken Region mit einem sich selbsttragenden Wandel ist noch nicht in Reichweite. Es ist fraglich, dass das Ruhrgebiet dieses Ziel jemals erreichen wird, wenn es nicht gelingt, die Kompetenzen und Potenziale des Ruhrgebiets besser zu bündeln.

Das ist ein Problem der polyzentralen Strukturen des Ruhrgebiets. Diese Strukturen sind dadurch charakterisiert, dass die für die regionale Entwicklung wichtigen Kompetenzen und Potenziale auf eine größere Zahl von Akteuren verteilt sind, von denen viele eine starke Vetoposition besitzen. Unter dieser Bedingung ist eine Fokussierung und Bündelung der Kompetenzen und Potenziale im Ruhrgebiet nur mit Strategien und Lösungen möglich, die von den relevanten Akteuren breit und nachhaltig unterstützt werden. Das setzt eine hohe Konsensfähigkeit voraus. Hohe Konsensfähigkeit einer größeren Zahl von Akteuren ist jedoch häufig mit einer geringen Innovations- und Leistungsfähigkeit verbunden, weil sich die Akteure nur auf einem niedrigen gemeinsamen Nenner einigen können.

Dieses Dilemma ist im Rahmen der bestehenden regionalen Organisationsstrukturen des Ruhrgebiets kaum lösbar. Auch der immer wieder diskutierte Vorschlag, die Schwächen der polyzentralen Struktur des Ruhrgebiets durch Zentralisierung in Form einer einheitlichen Ruhrstadt oder eines starken Regionalverbandes zu überwinden, trägt nicht. In beiden Fällen bliebe die Konsens- und Innovationsfähigkeit strukturell eher niedrig. Darüber hinaus wären es falsche Wege, weil die polyzentrische Struktur des Ruhrgebiets ein großes Zukunftspotential darstellt.

Ein interessantes Modell für eine regionale Organisationsstruktur, die sowohl eine hohe Konsensfähigkeit als auch eine hohe Innovations- und Leistungsfähigkeit unterstützen kann, ist die Emschergenossenschaft. Dieses Modell bietet sich – gerade im Hinblick auf die Entwicklung des Ruhrgebiets zu einer international wettbewerbsstarken Region – als organisatorische Lösung für eine ganze Reihe von Bereichen an, wie den öffentlichen Personennahverkehr, die Wirtschaftsförderung, die Raum- und Stadtentwicklung oder die Entwicklung einer „smarten“ Urbanität. Die Leistungsfähigkeit der Emschergenossenschaft beruht auf der Verknüpfung der Organisationsmerkmale funktionale Ausrichtung, projektförmige Organisation, „Stakeholder“ als Organisationsmitglieder, Gleichberechtigung aller Organisationsmitglieder und formales Mehrheitsprinzip.

Die Emschergenossenschaft hat eine klare Funktion als Wasserwirtschaftsverband. Diese Funktion legt Ziele und Aufgaben sowohl formal als auch operational (umsetzungsbezogen) grundsätzlich fest. Das reduziert Konfliktpotenziale weitgehend auf Umsetzungskonflikte, die meist ebenfalls eng beschränkt sind. Bedingt durch ihre Aufgaben, insbesondere ihr großes und anspruchsvolles Mehrdekanenprojekt „Emscher-Umbau“ ist die Emschergenossenschaft stark projektförmig organisiert. Auch das limitiert Konfliktpotenziale. Konflikte sind oft auf einzelne Projekte oder gar Maßnahmen beschränkt und beeinträchtigen die Arbeit der Gesamtorganisation wenig oder gar nicht. Das durch funktionale Ausrichtung und projektförmige Organisation limitierte Konfliktpotenzial verleiht der Emschergenossenschaft eine hohe Konsensfähigkeit. Das wird auch durch die besondere Art der Mitgliedschaft unterstützt.

Die Mitglieder der Emschergenossenschaft sind ihre „Stakeholder“, also die Akteure, die von der Tätigkeit der Genossenschaft profitieren und die für das Handeln der Genossenschaft wichtig sind. Das sind Kommunen und Industrieunternehmen als Kunden, die Kommunen aber auch als Träger anderer relevanter Interessen wie Stadtentwicklung, Umweltschutz oder Standortqualität. Sie alle haben ein genuines Interesse daran, dass die Genossenschaft ihre Aufgaben effektiv und effizient erfüllt. Umgekehrt ist die Genossenschaft nicht nur wegen der Mitwirkung ihrer Mitglieder in den Gremien, sondern auch wegen der notwendigen Zusammenarbeit mit einzelnen Mitgliedern bei konkreten Projekten an einem Konsens interessiert. Die Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Emschergenossenschaft bieten also starke Anreize für konsensuales Handeln.

Im Gegensatz zu anderen regionalen Organisationen muss die Emschergenossenschaft dafür aber nicht den Preis einer geringen Handlungs- und Innovationsfähigkeit bezahlen. Dafür sorgen schon das geringe Konfliktpotenzial und das gemeinsame Interesse der Mitglieder an einer effizienten und effektiven Arbeit

der Genossenschaft. Hinzukommt, dass kein Mitglied eine starke Vetoposition hat, weil die Mitglieder in den Gremien von Genossenschaften gleichberechtigt sind und nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden. Das alles sichert eine gute Handlungsfähigkeit, aber nicht zwingend auch eine hohe Innovationsfähigkeit, schon gar nicht die Bereitschaft der Mitglieder, sich auf radikale Innovationen einzulassen. Finanzielle Interessen oder Risikoscheu einer Mehrheit der Mitglieder können durchaus eine beträchtliche innovationshemmende Wirkung entfalten. Dem wirkt jedoch das große Projekt des Emscher-Umbaus entgegen. Mit diesem Projekt soll das Flusssystem der Emscher und ihrer Zuflüsse, das seit der Bergbauzeit als großes Abwassersystem genutzt wurde, renaturiert werden.

Die Bedeutung des Emscher-Umbaus für die Innovationskultur der Genossenschaft kann kaum überschätzt werden. Es ist das weltweit größte Projekt zur Gestaltung einer neuen Flusslandschaft, eine ingenieurtechnische Meisterleistung, die weit über das Ruhrgebiet hinaus Beachtung findet, ein Vorzeigeprojekt der Region und, nicht zuletzt, ein Beispiel bester Praxis für kooperative regionale Planung. Dieses technologisch wie organisatorisch innovative Projekt spielt seit Jahrzehnten eine zentrale Rolle sowohl für die Arbeit als auch die Außenwahrnehmung der Genossenschaft. Es erforderte von Anfang an von vielen Organisationseinheiten der Genossenschaft und ihrer Belegschaft sowie von ihren Mitgliedern ein beträchtliches Maß an innovativem Denken oder zumindest an Aufgeschlossenheit für innovative Ansätze. Es ist damit kulturprägend für die Genossenschaft.

In unserer Zeit eines raschen wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen und sozialen Wandels dürfte es viele anspruchsvolle und langfristig angelegte Projekte wie den Emscher-Umbau geben, die Genossenschaften anvertraut werden könnten. Dazu gehören beispielsweise die Schaffung eines leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Nahverkehrs. Viele Städte – nicht nur im Ruhrgebiet – hängen weit hinter vergleichbaren Städten zurück. Für das Ruhrgebiet wären zum Beispiel der Zürcher Verkehrsverbund, Transport London, Tokyo Metropolitan Transportation oder Los Angeles County Metropolitan Transportation interessante Vorbilder, weil es sich auch bei diesen um große polyzentrale Stadträume handelt.

In diesem Fall sollte die Genossenschaft gebildet werden durch die Kommunen und deren Verkehrsbetriebe, Land und Bund, Kammern, Arbeitnehmer und andere Fahrgäste, die Deutsche Bahn und einschlägige Anbieter innovativer Technologie. Dieser große Gesellschaftskreis fördert zwar die Bündelung von Potenzialen und Kräften sowie die Akzeptanz der Genossenschaft, birgt aber auch beträchtliches Konfliktpotenzial und kann durch seine Interessenheterogenität

die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Genossenschaft behindern. Um dieses „Gefährdungspotenzial“ zu minimieren, müssten die Ziele und die wichtigen Projekte der Genossenschaft mit der Gründung festgelegt werden. Damit die Ziele und Projekte auf breite Akzeptanz und Unterstützung in der Öffentlichkeit und bei den involvierten Interessengruppen treffen, sollten sie auf der Basis der Empfehlungen einer Konsenskonferenz bestimmt werden. Wegen dem großen öffentlichen Interesse wäre es sinnvoll, die Genossenschaft durch „Mini-publics“ nach dem Vorbild des Bürgerrats und der Bürgerversammlungen der deutschen Gemeinschaft in Belgien beraten zu lassen.

Die deutsche Gemeinschaft ist ein Gliedstaat in dem etwas komplizierten föderativen System Belgiens. Sie verfügt über beträchtliche Kompetenzen vor allem in den Bereichen Kultur, Bildung und Soziales. Das Parlament der Gemeinschaft hat 2020 nach einem Pilotprojekt durch ein Dekret den Bürgerdialog als deliberatives Element geschaffen. Der Bürgerrat ist eine ständige deliberative Beratungseinrichtung der Gemeinschaft. Er besteht aus 24 zufällig ausgewählten Personen, die rotierend ausgewählt werden und nach den oben beschriebenen deliberativen Prinzipien operieren. Er bestimmt die Themen des Bürgerdialogs und setzt für deren Bearbeitung Bürgerversammlungen ein, die ebenfalls nach deliberativen Prinzipien operieren. Das Parlament der Gemeinschaft ist gesetzlich verpflichtet, sich mit den Empfehlungen des Bürgerrates ausführlich auseinanderzusetzen und eine Stellungnahme dazu abzugeben. Falls es Empfehlungen nicht übernehmen will, muss es dies ausführlich in der Stellungnahme begründen (Niessen/Reuchamps 2019).

Nach dem für den ÖPNV beschriebenen Modell kann man andere wichtige regionale Probleme, z.B. die Wirtschaftsförderung, die Raum- und Stadtentwicklung, kommunale und regionale Bildungsprobleme, die Entwicklung einer „smarten“ Urbanität und nicht zuletzt die nachhaltige Entwicklung der Region angehen. Das sind Probleme, deren Lösung in aller Regel viele Jahre kontinuierlicher Arbeit benötigen. Es sind auch Probleme, bei denen gute Lösungen durch die Standortkonkurrenz Imitation anregen und damit einen „Bottom-up“-Prozess initiieren können, die evolutionär eine weitreichende institutionelle Reform anstoßen können.

## Literatur

- Abt, Jan/Blecken, Lutke/Bock, Stephanie/Diringer, Julia/Fahrenkrug, Katrin (2022): *Von Beteiligung zur Koproduktion*. Wiesbaden: Springer VS.

- Altvater, Elmar/Beck, Ulrich/Bofinger, Peter/Brunkhorst, Hauke/Fischer, Joschka/Guérot, Ulrich/Habermas, Jürgen (2013): *Demokratie oder Kapitalismus? Europa in der Krise*. Berlin: Blätter Verlagsgesellschaft.
- Bächtiger, André/Dryzek, John S./Mansbridge, Jane J./Warren, Mark E. (2018): *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Berger, Peter L. (Hrsg.) (1998): *Die Grenzen der Gemeinschaft: Konflikt und Mediation in pluralistischen Gesellschaften*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (2010): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt: Fischer Taschenbuchverlag.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2008): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2. Aufl. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Lehner, Franz/Strohmeier, Klaus P. (2012): *Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- Daly, Herman E./Cobb, John B. (1994): *For the common good. Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*. Boston: Beacon Press.
- Dopfer, Kurt (Hrsg.) (2005): *The Evolutionary Foundations of Economics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Downs, Anthony (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dripke, Andreas/Nowatzki, Hubert (2022): *Der Wahn der Bürokratie. Wie Bürokratie unsere Gesellschaft zerstört*. Wiesbaden: Diplomatic Council Publishing.
- Dryzek, John S. (2002): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford Univ. Press.
- Elias, Norbert (2010): *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Zweiter Band: Wandlungen der Gesellschaft Entwurf einer Theorie der Zivilisation*. Berlin: Suhrkamp.
- Ewing, Jack (2017): *Wachstum über alles. Der VW-Skandal. Die Personen. Die Technik. Die Hintergründe*. München: Droemer Knaur.
- Feindt, Peter H./Bornholdt, Stefan (1996): Komplexe adaptive Systeme – neue Perspektiven in den Natur- und Sozialwissenschaften. In: Bornholdt, Stefan/Feindt, Peter H. (Hrsg.): *Komplexe adaptive Systeme*. Dettelbach: J. H. Röll.
- Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce (2012): *Getting to Yes. Negotiating an Agreement Without Giving In*. Revised new ed. London: Random House Business Books.
- Fishkin, James (2009): *When the People speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford/New York: Oxford Univ. Press.
- Fisk, Peter (2010): *People, Planet, Profit. How to embrace sustainability for innovation and business growth*. London/Philadelphia: Kogan Page.
- Gastil, John/Levine, Peter (2005): *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Giddens, Anthony (1995): *Die Konstitution der Gesellschaft*. Frankfurt/New York: Campus.
- Giddens, Anthony (2011): *The Politics of Climate Change*. Cambridge UK/Malden MA: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.

- Holland, John H. (1992): Complex Adaptive Systems. *Daedalus* 121 (1): 17–30.
- Jackson, Tim (2017): *Prosperity without Growth. Foundation for the Economy of Tomorrow*. London/New York: Routledge.
- Lammert, Christian/Vormann, Boris (2017): *Die Krise der Demokratie. und wie wir sie überwinden*. Berlin: Aufbau.
- Lehner, Franz (2023): *Deliberative Governance for Sustainable Development. An Innovative Solution for Environment, Economy and Society*. London/New York: Routledge.
- Lehner, Franz/Paetzl, Uli (2019): *Die Organisation eines raschen und radikalen Wandels: Eine Denkschrift zur Entwicklung des Ruhrgebiets zu einer international wettbewerbsstarken Region*. Essen: Emschergenossenschaft & Lippeverband.
- Lehner, Franz/Schmidt-Bleek, Friedrich (1999): *Die Wachstumsmaschine: Der ökonomische Charme der Ökologie*. München: Droemer.
- Luhmann, Niklas (1988): Organisation. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): *Mikropolitik*, 165–186. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2000): *Modernisierung des Staates. New public management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2., vollst. akt. u. stark erw. Aufl. Opladen: Leske + Budrich. DOI: 10.1007/978-3-322-99694-7.
- Nelson, Richard R./Winter, Sidney G. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Niessen, Christoph/Reuchamps, Min (2019): Der permanente Bürgerdialog in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. *Courrier hebdomadaire du CRISP* 21 (2426-DE): 5–40.
- North, Douglass C. (2005): *Understanding The Process Of Economic Change*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Przeworski, Adam (2020): *Krisen der Demokratie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Rawls, John (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Reckwitz, Andreas (2019): *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia/Bull, Hans P. (Hrsg.) (2012): *Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien*. Baden-Baden: Nomos. DOI: 10.5771/9783845234168.
- Stehr, Nico (2000): *Die Zerbrechlichkeit moderner Gesellschaften. Die Stagnation der Macht und die Chancen des Individuum*s. Weilbrück Wissenschaft.
- Steiner, Jürg/Jaramilli, Maria C./Maia, Rousiley/Mameli, Simona (2017): *Deliberation Across Deeply Divided Societies. Transformative Moments*. Cambridge UK/New York: Cambridge Univ. Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2015): *Reich und Arm: Die wachsende Ungleichheit in unserer Gesellschaft*. München: Siedler.
- Witt, Ulrich (2003): *The Evolving Economy. Essays on the Evolutionary Approach to Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Woodward, Bob/Costa, Robert (2022): *Gefahr. Die amerikanische Demokratie in der Krise*. München: Carl Hanser.
- World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*. Oxford: Oxford Univ. Press.