

## **Bürgerkommune und Local Governance**

Die Bürgerkommune erfreut sich in kommunaler Wissenschaft und Praxis wachsender Beliebtheit. Einen wesentlichen Grund für diese Konjunktur teilt die Bürgerkommune mit dem Local-Governance-Ansatz: Der Begriff ist äußerst vielschichtig, so dass fast jeder seine bisherigen Forschungs- bzw. Praxisschwerpunkte problemlos mit diesem modernen, wohlklingenden Label verbinden kann. Diese Vieldeutigkeit birgt aber auch die Gefahr, dass man sowohl in der Diskussion über die Bürgerkommune als auch über Local Governance aneinander vorbeiredet. Deshalb werden wir in einem ersten Schritt die verschiedenen Dimensionen der beiden Begriffe darlegen, um dann anschließend das von uns entwickelte normative Konzept der Bürgerkommune vorzustellen. In einem dritten Schritt werden dann die Leistungen, Grenzen und Probleme bei der Implementation des Konzepts analysiert, um abschließend die Entwicklungsperspektiven der Bürgerkommune unter Rückgriff auf Ergebnisse der Local-Governance-Forschung zu diskutieren.

### **1 Begriffsdimensionen und Forschungsansätze**

Der Begriff Local Governance wird in der aktuellen Diskussion recht unterschiedlich verwendet. Überblicksartig lassen sich drei Begriffsdimensionen unterscheiden (Bogumil / Holtkamp 2003).

Erstens steht Governance für eine neue *analytische* Perspektive der Politikwissenschaft. In die Analyse der politischen Steuerung wird zunehmend der Beitrag von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren mit einbezogen und die Politikwissenschaft löst sich damit von ihrer traditionellen „Staatsfixierung“. Politische und gesellschaftliche Koordination wird zunehmend als Zusammenspiel von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Konkurrenzbeziehungen interpretiert. Damit ist aber noch keine Aussage darüber getroffen, ob sich die politische Steuerung im Zeitablauf auch tatsächlich inhaltlich verändert hat.

Zweitens werden unter dem Begriff Governance *deskriptiv* auch weitgehende inhaltliche Veränderungen der politischen Steuerung subsumiert. Gemeint sind damit Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbststeuerung von komplexen instituti-

onellen Strukturen und die damit verbundene Zunahme von interorganisatorischer Kooperation und Koordination sowie die daraus resultierende neue Kombination von Interaktionsstrukturen, die im Kern aus Verhandlungssystemen, aber kombiniert mit Hierarchie und Konkurrenzbeziehungen bestehen. Der Trend in Richtung Verhandlungssysteme und Politiknetzwerke wird überwiegend mit der Leistungsfähigkeit dieser Interaktionsstrukturen in Bezug auf die Input- und Outputlegitimität<sup>1</sup> begründet. Zum Teil wird sogar die Extremposition von Local Governance als ein “autonomous, self-organising network“ (Davies 2002, S. 301) verstanden. Und schließlich wird drittens unter dem Begriff Governance – hier im Sinne von *Good Governance* - darüber diskutiert, wie sich politische Koordinierung aus *normativer* Sicht verändern sollte. Dabei können je nach normativer Ausrichtung sehr unterschiedliche politische Strukturen und Prozesse favorisiert werden.

Auch in der Diskussion über die Bürgerkommune lassen sich eine analytische, eine deskriptive und eine normative Dimension des Begriffes unterscheiden.

Aus einer *analytischen* Perspektive wird Bürgerkommune als ein Zusammenspiel von direkter, kooperativer und repräsentativer Demokratie gedeutet. In der lokalen Politikforschung steht damit zunehmend die Frage im Vordergrund, welchen wechselseitigen Einfluss Bürgerbegehren, direktgewählte Bürgermeister, die kommunalen Vertretungskörperschaften und die im Zuge der kooperativen Demokratie vermehrt eingesetzten Bürgerforen<sup>2</sup> (z. B. Lokale Agenda,) aufeinander haben (Bogumil / Holtkamp 2005). Ein wichtiger Befund von Untersuchungen aus diesem neuen analytischen Blickwinkel ist, dass die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters und von Bürgerbegehren in die Kommunalverfassungen aller Bundesländer sowie der vermehrte Einsatz kooperativer Demokratieelemente die kommunalen Vertretungskörperschaften entscheidend geschwächt haben (Bogumil / Holtkamp / Kißler 2005). Weiterhin forcieren direktdemokratische zumeist auch kooperative Elemente. So hat sich in Befragungen gezeigt, dass die Bürger vom direktgewählten Bürgermeister neben Glaubwürdigkeit und Führungskompetenz vor allem Bürgernähe erwarten. Schon um ihre Wiederwahlchancen gerade in größeren Kommunen zu erhöhen, gehören die direktgewählten Bürgermeister zu den wesentlichen Initiatoren von kooperativen Demokratieelementen (Bogumil / Holt-

---

<sup>1</sup> Unter Input-Legitimität versteht man vorrangig die adäquate Beteiligung und Repräsentation der Wähler, unter Output-Legitimität die Effektivität und Effizienz des kommunalpolitischen Systems,

<sup>2</sup> Bürgerforen sind im Gegensatz zu den im Baugesetzbuch festgeschriebenen Bürgerversammlungen eine freiwillige kommunale Aufgabe. In Bürgerforen haben eine begrenzte Zahl von Bürgern und Verbandsver-

kamp / Schwarz 2003). Neben der Direktwahl führen auch die Bürgerbegehren zu einem verstärkten Einsatz von freiwilligen Beteiligungsangeboten der Kommunen. Sei es, um Politikblockaden durch einen Bürgerentscheid zu verhindern oder die polarisierte Stimmung nach einem gescheiterten Bürgerentscheid zu glätten, kooperative Demokratieformen kommen auch in diesem Zusammenhang zunehmend zum Einsatz.

Dies leitet bereits über zur *deskriptiven* Betrachtung der Veränderungstrends in Bezug auf die Koordinations- und Steuerungsmodi. Danach kann man unter Bürgerkommune gerade den zunehmenden Einsatz von Elementen der kooperativen Demokratie, insbesondere von Bürgerforen, die analytisch als Politiknetzwerke<sup>3</sup> im engeren Sinne gefasst werden, verstehen. Der vermehrte Einsatz dieser Politiknetzwerke wurde in der lokalen Politikforschung vor allem mit der zu erwartenden überlegenen Legitimationsbilanz im Vergleich zu anderen Koordinationsmodi erklärt. Danach wurden vielfältige Leistungen von Bürgerforen in Bezug auf die Output-Legitimität prognostiziert: durch die Nutzung von gesellschaftlichem Wissen würden problemadäquatere Lösungen und neue Ideen entwickelt, die Implementationsressourcen gesellschaftlicher Akteure könnten die zunehmend bescheideneren staatlichen Ressourcen ergänzen und die frühzeitige Beteiligung sollte Implementationswiderstände sowie Realisierungszeiten von infrastrukturellen Großvorhaben reduzieren (Weidner 1996: 38 / Eißel 1999, S. 189). Dadurch würden insbesondere als Mediationsverfahren konzipierte Bürgerforen zu umweltadäquateren und sozialverträglicheren Politikergebnissen führen (Fietkau / Weidner 1992: 29) und seien damit effektivitäts- und effizienzsteigernd zugleich (Spitzer 1998: 137). Im Gegensatz zu Politiknetzwerken auf höheren föderalen Ebenen würden Bürgerforen auf kommunaler Ebene neben der Beteiligung einiger kollektiver Akteure auch die Partizipation von vielen Bürgern in prinzipiell öffentlichen Diskussionsrunden ermöglichen. Bürgerforen können aus dieser Sicht zu besseren Partizipationschancen und dadurch auch zu einem Abbau der viel zitierten Politik(er)verdrossenheit sowie einer erhöhten Responsivität von Politikern führen (Feindt 1997 / Gessenharter 1996 / Zilleßen 1993). Darüber hinaus würde der in ihnen stattfindende Diskurs dazu tendieren, „die Partialrationalitäten und –interessen der Beteiligten

---

tretern die Möglichkeit frühzeitig und relativ umfassend meist in Form von „runden Tischen“ an kommunalen Planungen zu partizipieren (Holtkamp 2001).

<sup>3</sup> Politiknetzwerke in diesem Verständnis sind lose gekoppelte kollektive Handlungssysteme von individuellen und kollektiven Akteuren, die problemspezifisch auf der Sachebene untereinander abhängig sind, aber (tendenziell) *gleichberechtigt* und *freiwillig* die Kooperation als Modus der Problembearbeitung suchen (Fürst 2002: 186 / Scharpf 2000).

in eine Gesamtrationalität zu integrieren“ (Zilleßen 1998: 58) sowie den Begründungszwang für alle Beteiligten und damit die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse erhöhen (Feindt 2001, S. 704). Partizipation in Netzwerken erhöhe demnach „nicht nur die Demokratieverträglichkeit eines Systems, sondern zugleich auch die Effektivität“ (Eißel 2000, S. 178). Eine erste Bilanz der zu Bürgerforen vorliegenden empirischen Studien fällt demgegenüber ernüchternd aus (Holtkamp 2005). Die im Zuge der Netzwerkeuphorie formulierte Erwartung, dass neue Formen der kommunalen Bürgerbeteiligung häufig zur Erhöhung der Input- und Output-Legitimität führen, kann durch die Ergebnisse diverser empirischer Studien nicht bestätigt werden. Vielmehr treten in Bürgerforen häufig gravierende Probleme auf, die die Legitimität des kommunalen Entscheidungssystems gefährden können. So wurden durch Bürgerforen beispielsweise Erwartungen bei den Bürgern geweckt, die hinterher systematisch enttäuscht wurden, und damit wurde eher Politik(er)verdrossenheit forciert als abgebaut. Die Homogenisierung des Diskurses durch die Exit-Option der Teilnehmer bringt darüber hinaus häufig relativ einseitige Sichtweisen in Bürgerforen hervor und kann auch zu einer Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte führen, zumal sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen häufig nicht an Bürgerforen beteiligt werden. Insgesamt tragen Bürgerforen nur wenig zu einem höheren Wertberücksichtigungspotential<sup>4</sup> bei, sondern sind eher ein zusätzliches Sprachrohr für bereits engagierte und durchsetzungsfähige Akteure. Auch die erwartete höhere Effektivität durch eine gemeinsame Implementation der Beteiligungsergebnisse hat sich in vielen Fällen kaum eingestellt. Aufgrund der Trittbrettfahrerproblematik sowie der mangelnden Verpflichtungsfähigkeit gerade kommunaler Organisationen werden nur bedingt eigene Implementationsressourcen eingebracht bzw. gerade in den Fällen, in denen gesellschaftliche Akteure de facto Vetopositionen haben, sind sie zu keiner Einigung bereit. Folglich werden Planungsverfahren durch Bürgerforen nicht, wie postuliert, verkürzt, sondern zum Teil erheblich verlängert (Holtkamp / Stach 1995).

Schließlich ist die Bürgerkommune auch ein *normatives* Konzept, das ursprünglich vor allem in der kommunalen Praxis entwickelt wurde. Nachdem die Implementation des sog. Neuen Steuerungsmodells<sup>5</sup> als binnenorientierter Verwaltungsreform erheblich ins Stocken geriet,

---

<sup>4</sup> Ein hohes Wertberücksichtigungspotential wird erreicht, wenn sehr unterschiedliche Interessen zu Wort kommen, also auch die nicht organisierten Interessen.

<sup>5</sup> Seit 1992 begannen die ersten westdeutschen Kommunen, Maßnahmen der *Verwaltungsmodernisierung* unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (Public Management) durchzuführen. Public Management umfasst sowohl Prozesse der Binnenmodernisierung als auch die Frage nach der Neuausrichtung öffentlicher Aufgaben. In der deutschen Rezeption, die stark

entwickelte Gerhard Banner (1998), Ex-Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt), mit der Bürgerkommune eine neue Perspektive in der Modernisierungsdiskussion. Als Ergänzung der Binnenmodernisierung schlug er einen verstärkten Einbezug der Bürger in allen Phasen des kommunalen Entscheidungs- und Produktionsprozesses vor. Im Kern geht es bei dem Reformmodell Bürgerkommune darum, aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. Diesem Verständnis folgten viele Aufsätze in Praktikerzeitschriften, die wir systematisch zusammengeführt haben zu dem, im Folgenden darzustellenden, Leitbild der Bürgerkommune (Bogumil / Holtkamp 2001). Wir ließen uns dabei auch leiten, von den in empirischen Untersuchungen dargelegten erheblichen Problemen von Bürgerforen. In diesen Politiknetzwerken können sich aus unserer Sicht die kommunalen Entscheidungsträger nicht ausschließlich auf eine Moderatorenrolle zurückziehen, wie es in jüngster Zeit häufig gefordert wird (z. B. Götz 2001: 225), wenn es um die Ausübung von Staatstätigkeit geht. Ohne die Wahrnehmung der sozialen Ausgleichsfunktion, ohne die Drohung mit einseitig hierarchischer Koordination als „Rute im Fenster“ (Kooperation im Schatten der Hierarchie oder des Mehrheitsprinzips), ohne die Wahrnehmung des Letztentscheidungsrechts der Kommunalpolitik und klarer Verantwortlichkeiten gegenüber den Wählern, verursachen Politiknetzwerke auch auf lokaler Ebene erhebliche Probleme in Bezug auf die Input- und Output-Legitimität.

**Abbildung 1: Begriffsdimensionen**

	Local Governance	Bürgerkommune
analytisch	Koordination wird als Zusammenspiel von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Konkurrenzbeziehungen analysiert.	Kommunalpolitik wird als Zusammenspiel von kooperativer, direkter und repräsentativer Demokratie analysiert.
deskriptiv	Zunehmende Bedeutung von Verhandlungssystemen	Zunehmende Bedeutung von Bürgerforen

---

von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und dem von ihr empfohlenen Neuen Steuerungsmodell (NSM) geprägt ist, dominiert zunächst jedoch die Perspektive der Binnenmodernisierung – also die Ökonomisierung intraorganisatorischer Handlungsprinzipien.

normativ	Good Governance	Leitbild Bürgerkommune
----------	-----------------	------------------------

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2 Das Leitbild der Bürgerkommune

Durch das Leitbild der Bürgerkommune werden aus unserer Sicht fünf Ziele verfolgt:

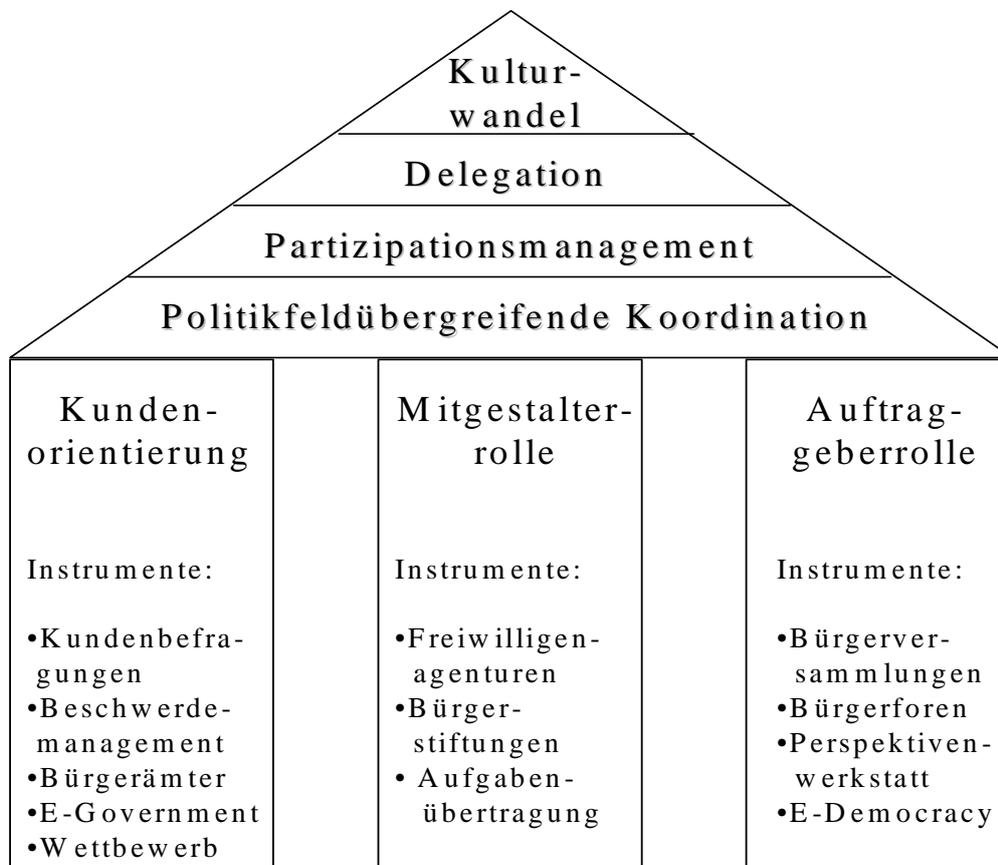
- höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz)
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung)
- Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger (Solidarität)
- Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz)
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Effektivität).

Diese anspruchsvollen Ziele der Bürgerkommune lassen sich kaum alle gemeinsam erreichen. Um möglichst zu einer Optimierung der Zielvorgaben zu kommen, setzt man auf eine mehrdimensionale Vorgehensweise. Es geht in der Bürgerkommune darum, parallel die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle zu fördern. Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z. B. Bürgerforen), während die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs (Kundenbefragungen, Aktives Beschwerdemanagement etc. vgl. Bogumil / Holtkamp / Kißler 2001), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (z. B. Pflege von Sportstätten durch Vereine) zu verstehen ist.

Die drei Beteiligungsrollen, die wir als die Säulen der Bürgerkommune bezeichnen, sind im unterschiedlichen Maße dazu geeignet, die fünf Ziele der Bürgerkommune zu realisieren: Während die Mitgestalterrolle als einzige Rolle in starkem Maße die *Effizienz* (z. B. Aufgabenübertragung auf Sportvereine) und die *Solidarität* (z. B. Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe, soziales Ehrenamt) fördert, ist die Auftraggeberrolle in besonderem Maße dazu geeignet, die *Revitalisierung* der kommunalen Demokratie voranzutreiben. Will man also die Ziele der Bürgerkommune nicht gegeneinander ausspielen, empfiehlt sich eine gleichberechtigte Förderung der Beteiligungsrollen.

Damit die Beteiligungsinstrumente in den einzelnen Rollen ihren vollen Nutzen entfalten können, bedarf es einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen Entscheidungssystems. Dieses gemeinsame „Dach“ der Bürgerkommune könnte aus vier Bausteinen bestehen.

**Abbildung 2: Das Leitbild der Bürgerkommune**



Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Zunächst sollten Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine ressort- bzw. *politikfeldübergreifende Koordination* der Bürgerbeteiligung ermöglichen. Die Bürger haben nur wenig Verständnis für die unterschiedlichen Ressortgrenzen und möchten, dass die Probleme ihrer Lebenslage entsprechend ganzheitlich behandelt und Beteiligungsergebnisse ressortübergreifend umgesetzt werden. Im Idealfall ist unter politikfeldübergreifender Koordination zu verstehen, dass für den sich beteiligenden Bürger nach außen hin nur ein zentraler Ansprechpartner – z. B. ein so genannter Bürgerbeauftragter - zuständig ist, um ihm die übliche „Ämteralley“ zu ersparen (One-Stop-Participation).

(2) Erforderlich ist ein *Partizipationsmanagement* unter gleichberechtigter Beteiligung der Mehrheits- und Oppositionsfraktionen, um auch bei veränderten politischen Mehrheiten die Kontinuität des Projektes „Bürgerkommune“ gewährleisten zu können. Dieses ist der wich-

tigste Baustein, da man häufig in der kommunalen Praxis feststellen kann, dass relativ unreflektiert Beteiligungsinstrumente eingesetzt werden. Im Rahmen des Partizipationsmanagements sollen sich die kommunalen Entscheidungsträger vor dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten darüber Gedanken machen, *wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema* Bürger *wie* zu beteiligen sind. Zwei normative Kriterien sollten für das Partizipationsmanagement gelten: soziale Ausgewogenheit und Anstreben eines nachhaltigen Umgangs mit Partizipationsressourcen. Aus der Perspektive der *Nachhaltigkeit* ist die Beteiligung von Bürgern nicht per se ein anstrebenswertes Gut, sondern erst dann, wenn die Beteiligungsangebote nach Möglichkeit so konzipiert sind, dass sie die Bereitschaft der Bürger zur Teilnahme an zukünftigen Beteiligungsangeboten stärkt (Bogumil / Holtkamp / Schwarz 2003). Dies setzt insbesondere voraus, dass hinterher zumindest ein Teil der Anregungen der Bürger tatsächlich auch umgesetzt wird.

(3) Die *Delegation von Verantwortung* auf Stadtteilebene, dezentrale Einrichtungen und Bürgergruppen bei kommunaler Rahmensteuerung ist ein weiterer wichtiger Baustein. Die Delegation führt zu erhöhten Anreizen der Bürger, sich an der Planung und Umsetzung lokaler Politik zu beteiligen, weil der einzelne Bürger sieht, dass es auf sein Handeln wirklich ankommt und Trittbrettfahrerverhalten aufgrund größerer sozialer Kontrolle unwahrscheinlicher ist als in größeren Einheiten.

(4) Darüber hinaus ist ein umfassender *Kulturwandel* erforderlich, der als kollektiver Lernprozess dazu führen sollte, dass die kommunalen Entscheidungsträger von sich aus auf die Bürger zugehen und die Beteiligung der Bürger eher als Bereicherung, denn als Beschneidung ihrer Kompetenzen und Gefährdung eingespielter Routinen empfinden. Kein Beteiligungskonzept, keine Dienstanweisung kann bewirken, dass die Bürgerkommune von den beteiligten Akteuren auch entsprechend umgesetzt wird. Kooperative Verhaltensweisen von Politik und Verwaltung, wie z. B. die frühzeitige umfassende Information der Bürger über wichtige kommunale Planungsvorhaben, lassen sich nicht anordnen, sondern kommen am ehesten zustande, wenn die Akteure von diesen Verhaltensweisen überzeugt sind.

### **3 Leistungen, Grenzen und Probleme der Bürgerkommune**

Ausgehend von den Ergebnissen empirischer Untersuchungen ergeben sich folgende Leistungen, Grenzen und Probleme der Bürgerkommune (Bogumil et al. 2003)

### 3.1 Leistungen

Die Bürgerkommunen bzw. einzelne Instrumente zur Förderung der drei Beteiligungsrollen können folgende Leistungen erbringen:

Durch Beteiligung gelingt es Teile der Bürgerschaft intensiver in die politische Willensbildung einzubeziehen. Sind die Beteiligungsinstrumente und das Beteiligungsthema sorgfältig ausgewählt, ist die Resonanz der Bürger auf Beteiligungsangebote überraschend groß. Von einer *generellen Politikverdrossenheit* kann damit *keine Rede* sein. Viele Bürger interessieren sich für kommunale Fragen und wollen sich durchaus konstruktiv in die Planung einbringen. Durch Beteiligung (bei Umsetzung von Beteiligungsergebnissen) kann dieses Interesse noch gefördert werden.

Die Bürgerkommune kann zur Legitimationsentlastung der kommunalen Entscheidungsträger beitragen. Insbesondere die Verlagerung von Kompetenzen und Aufgaben auf Vereine kann dazu führen, dass Verteilungskonflikte dezentral gelöst werden und kostenintensive Ansprüche der Bürger reduziert werden.

Darüber hinaus gelingt es den Fraktionen durch Bürgerbeteiligung in begrenztem Maße *neue Mitstreiter zu gewinnen*. Die Bürgerkommune kann damit ein Weg sein, die sich in kleineren und mittleren Städten abzeichnenden Rekrutierungsprobleme für qualifizierte Ratsmitglieder zu reduzieren. Sie leistet damit einen Beitrag zur „Reproduktion“ der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene.

Durch Beteiligung können die kommunalen Entscheidungsträger viertens grundsätzlich *responsiver* werden und bekommen Informationen mit hoher Qualität, die ihnen über die gewöhnlichen Instrumente (z. B. Expertengutachten) nicht zur Verfügung gestellt werden. Dieser „Informationsmehrwert“ kann bei kommunaler Planung und Dienstleistungsproduktion auch zu effektiveren Problemlösungen führen.

Die Bürgerkommune kann mitbewirken, dass die Bürger mit den Dienstleistungen der Verwaltung wesentlich *zufriedener* sind. Insbesondere durch die Einführung von Bürgerbüros und Aktivem Beschwerdemanagement wird die Kundenzufriedenheit nachweislich erhöht.

Die Bürgerkommune kann in Teilbereichen einen *Beitrag zur Haushaltskonsolidierung* leisten, indem sie durch intensive Beteiligung Fehlinvestitionen vermeiden hilft und die Bürger und Vereine stärker ihre eigenen Ressourcen einbringen (z. B. bei der Aufgabenübertragung auf Sportvereine). Vor allem ist die Förderung von freiwilligem Engagement aber dazu geeig-

net, trotz immer engerer Haushaltsspielräume, eine breite Leistungspalette städtischer Angebote aufrechtzuerhalten und neue Angebote überhaupt noch entwickeln zu können.

### 3.2 Grenzen

Die Bürgerkommune kann aber nicht all ihre Versprechungen einlösen. Es zeigen sich drei grundsätzliche Begrenzungen:

(1) Die Bürgerkommune erreicht *nicht alle sozialen Gruppen* im gleichen Maße. So sind beispielsweise Frauen bei der Beteiligung im Rahmen der Auftraggeberrolle eindeutig unter- und bei der Mitgestalterrolle im sozialen Bereich deutlich überrepräsentiert. Zwar gibt es verschiedene Instrumente, die eine etwas stärkere repräsentative Beteiligung der Bürger gerade im Rahmen der Auftraggeberrolle gewährleisten (z. B. Planungszelle, Bürgerbefragung und „aufsuchende“ Beteiligung), aber diese sind zumeist teurer als die konventionellen Verfahren und werden deswegen nur zögerlich implementiert. Diese durchweg zu erwartende soziale Schieflage gerade im Rahmen der Auftraggeberrolle spricht aber nicht dafür, die Bürgerbeteiligung wieder einzuschränken und den Rat und die direktgewählten Bürgermeister zu stärken. Denn in diesem Bereich zeigen sich gerade in den Führungsfunktionen noch viel stärkere soziale Schieflagen. So gibt es beispielsweise in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen nur 6% Bürgermeisterinnen und in CDU und SPD nur 9% weibliche Fraktionsvorsitzende. Die sozial ausgewogenere Repräsentation von Bevölkerungsgruppen ist somit für alle Demokratieformen auf kommunaler Ebene eine zentrale Herausforderung.

(2) Die Erwartung, dass durch die Bürgerkommune die vorhandene *Politikerverdrossenheit* maßgeblich *abgebaut* werden kann, sollte nicht zu hochgesteckt werden. Dazu sind die (Vor-)Urteile in Bezug auf Politiker viel zu stark als feste Einstellungen verankert. Die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen kann eher noch zu einer Forcierung der Politikerverdrossenheit beitragen. Zum Teil wird sogar befürchtet, dass es in der Bürgergesellschaft zu einer zweigeteilten Demokratiewirklichkeit kommt. „Unten“ eine produktive und an Politik interessierte, aber partei- und politikerverdrossene Bürgergesellschaft und „oben“ die hiervon abgekapselte (partei-) politische Klasse. Allerdings gilt dieses Problem wohl im stärkeren Maße für die Bundes- und Landesebene, während auf kommunaler Ebene aufgrund der größeren räumlichen und sachlichen Nähe prinzipiell die Möglichkeit besteht, diese Kluft zu überbrücken. Dies setzt aber eine andere Verhaltensweise bei Kommunalpolitikern voraus. Kom-

municipalpolitiker müssten dann lernen mehr zuzuhören, parteipolitische Konflikte aus der Bürgerbeteiligung auszuklammern und kleinere Entscheidungen zu delegieren.

(3) Bei *grundlegenden Konflikte* – seien es nun Standortkonflikte durch Bürgerinitiativen oder parteipolitische Konflikte – sind Lösungen schwierig. Diese Konflikte sprengen in der Regel die auf Konsens angelegten Verfahren der Bürgerkommune und sollten deshalb möglichst außen vor bleiben. So wird in Deutschland in der Regel selbst bei sehr ressourcenintensiven Mediationsverfahren im Rahmen von Standortentscheidungen kein Einvernehmen zwischen den Bürgerinitiativen und den kommunalen Entscheidungsträgern erzielt. Für die „Lösung“ dieser Konflikte bleiben ausschließlich die Institutionen der repräsentativen Demokratie (und bedingt der direkten Demokratie) zuständig.

### 3.3 Probleme

Neben den dargestellten Grenzen stellen sich bei der Einführung der Bürgerkommune zwei gravierende Problemlagen: die zu erwartenden Akteurswiderstände und die sich immer weiter verschärfende kommunale Haushaltskrise.

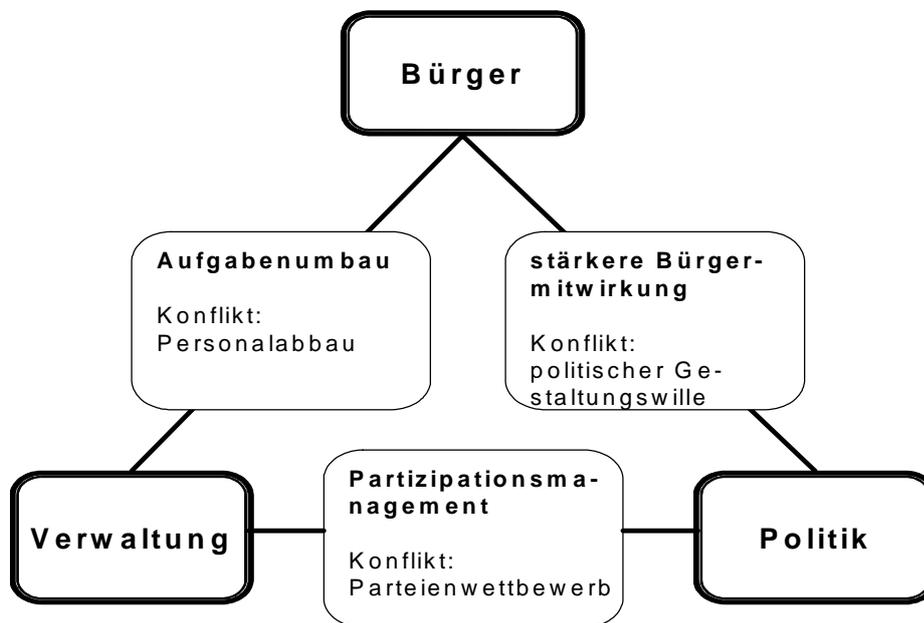
Die Bürgerkommune würde zu einer Veränderung des kommunalen Machtdreiecks zwischen Bürgern, Verwaltung und Kommunalpolitik führen. Aber lediglich die direkt gewählten Bürgermeister haben unter den kommunalen Entscheidungsträgern ein starkes Akteursinteresse an der Realisierung der Bürgerkommune. Insofern verwundert es nicht, dass die Bürgerkommune von großen Teilen von Politik und Verwaltung als eine *Konkurrenzveranstaltung* gedeutet wird und mit erheblichen Widerständen der Akteure zu rechnen ist.

So ist z.B. im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung ein Aufgabenumbau im Rahmen der Mitgestalterrolle geplant. Die Verwaltung gibt einerseits einige Aufgaben ab und baut in diesen Bereichen auch Personal ab. Gutes Beispiel hierfür ist die Übertragung von Sportplätzen auf Sportvereine, die bereits in vielen Kommunen erfolgreich in den 1990er Jahren implementiert wurde. Dafür entstehen andererseits einige neue Aufgaben, durch die ein höherer Personalbedarf induziert wird (z. B. Einrichtung von Freiwilligenagenturen). Gerade im Arbeiterbereich fallen aber „unterm Strich“ Aufgaben weg und es entsteht für diesen Bereich der Eindruck, dass die bisherige Arbeit keine Wertschätzung erfährt, weil nun jeder nicht ausgebildete Bürger nach Feierabend diese Aufgaben nebenbei mit erledigen können soll. Dies führt zu erheblichen Widerständen bei der Aufgabenübertragung an Vereine und Bürger.

Im Verhältnis zwischen Bürgern und Politik ist weniger bei der Mitgestalterrolle, sondern eher bei der Auftraggeberrolle mit massiven Konflikten zu rechnen. Nicht wenige Kommunalpolitiker haben gegenüber der Mitwirkung der Bürger an Planungsprozessen erhebliche Bedenken, bekunden aber zunächst öffentlich, dass mehr Bürgerbeteiligung prinzipiell nur zu begrüßen sei. In der Phase der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen setzen sich aber die Bedenken bei den Mehrheitsfraktionen meist durch. Bürgerbeteiligung trifft damit nicht so sehr auf öffentlichen Widerstand der Kommunalpolitik, sondern führt eher zu einer Blockade von Beteiligungsergebnissen, so dass die Beteiligungsprozesse häufig folgenlos bleiben. Die Bürgerkommune ist dann eher unter der Rubrik symbolische Politik zu verbuchen. Konsequenzen kann diese mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen aber durchaus haben. Bürgerbeteiligung baut dann keine Politik(er)verdrossenheit ab, sondern forciert sie maßgeblich.

Darüber hinaus kann ein gemeinsames Partizipationsmanagement aufgrund der unterschiedlichen Interessen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen häufig nur schwer realisiert werden. Zwar führt der Parteienwettbewerb im Verbund mit dem perzipierten öffentlichen Erwartungsdruck dazu, dass sich die Parteien bei der Einführung von Beteiligungsangeboten häufig gegenseitig überbieten. Die unterschiedlichen Interessen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen bewirken aber, dass für ein fraktionsübergreifendes Partizipationsmanagement teilweise die gemeinsame Basis fehlt.

**Abbildung 3: Konfliktlinien in der Bürgerkommune**



Quelle: Eigene Darstellung.

Das zweite grundlegende Problem der Bürgerkommune ist, dass sie relativ große kommunale Handlungsspielräume voraussetzt. Die Haushaltskrise hat zwar anfangs durchaus positive Impulse in Richtung Bürgerkommune gesetzt, weil so beispielsweise ein Anreiz entstand, die Bürger verstärkt als Mitgestalter und Koproduzenten einzubeziehen. Die dauerhaft anhaltende Haushaltskrise im Verbund mit der Intervention der Aufsichtsbehörden führt aber dazu, dass die notwendige Engagementinfrastruktur nicht im vollen Maße vorgehalten werden kann und die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen prekär wird. Es droht – überspitzt gesagt - eine „*Demokratisierung der Machtlosigkeit*“ (Roth 2001, S. 139). Damit ist zumindest in einigen Städten ein Optimierungsmodell, das neben dem Effizienzziel noch andere Ziele im Rahmen der Bürgerkommune verfolgt, nur noch schwer zu realisieren. Bei weiter anhaltender Haushaltskrise hat das zur Folge, dass die beschriebenen Konfliktlinien zwischen Bürgern und Verwaltung und Bürgern und Politik noch stärker hervortreten. Wenn die Handlungsspielräume der Kommunalvertretung in der Haushaltskrise noch kleiner werden, dann wird Kommunalpolitik immer weniger bereit sein die wenigen verbleibenden Spielräume mit den Bürgern auch noch zu teilen. Und wenn der Bürger sich zum Lückenbüßer degradiert fühlt, der nun umsonst den Job der Verwaltung erledigen soll, während Beteiligungsergebnisse auf-

grund geringer Haushaltsspielräume kaum umgesetzt werden, besteht die Gefahr, dass er sich dann andere interessantere Freizeitaktivitäten suchen wird. Darüber hinaus werden Beschäftigte, Personalräte und Gewerkschaften kaum in ein neoliberales Konzept der Bürgerkommune einbezogen werden können, in der Engagementförderung nur auf Aufgabenabbau und bürgerschaftliche Privatisierung hinausläuft.

Der Bundesländervergleich zwischen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zeigt bereits heute, dass in Nordrhein-Westfalen aufgrund der deutlich schwierigeren kommunalen Haushaltslage die Instrumente zur Unterstützung der Mitgestalterrolle nicht so häufig eingesetzt werden wie in Baden-Württemberg. Es gibt weniger Freiwilligenzentralen, weniger Verwaltungsmitarbeiter, die die Funktion eines Bürgerbeauftragten erfüllen und die finanzielle Förderung von Vereinen und die Bereitstellung von Räumlichkeiten für Engagierte hat in Nordrhein-Westfalen keine große Priorität. Alles, was zumindest kurzfristig mehr Geld kostet, wird in Nordrhein-Westfalen nur wenig realisiert. Der Hinweis, dass man mit einer breiter angelegten Engagementförderung zwar kurzfristig mehr Haushaltsmittel verausgabt, sich dies aber schon mittelfristig rechnen kann, scheint in Nordrhein-Westfalen nur wenige kommunale Haushaltspolitiker zu überzeugen. Im Mittelpunkt der Haushaltsberatungen stehen aufgrund des alles überschattenden Konsolidierungsdrucks und der Intervention der Aufsichtsbehörden ausschließlich Maßnahmen, die kurzfristig Konsolidierungseffekte erzielen. Maßnahmen, in die man *erst investieren* muss, damit sie *später möglicherweise Konsolidierungseffekte erbringen*, sind demgegenüber in der Regel nicht mehrheitsfähig. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen ist dies auch auf die einschneidenden Eingriffe der Aufsichtsbehörden zurückzuführen, die zunehmend die kommunale Selbstverwaltung aushöhlen. Im April 2005 befinden sich von den 396 kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen mittlerweile schon 191 in der Haushaltssicherung. Davon haben 103, also 25 % der nordrhein-westfälischen Kommunen (!), mittlerweile kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept und keinen genehmigten Haushaltsplan<sup>6</sup>. Damit dürfen die Kommunen nur noch die Aufgaben wahrnehmen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind „oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unauf-schiebbar sind“ (GO NW § 81 Abs. 1). Die meisten Instrumente der Bürgerkommune gehören aber zu den freiwilligen Aufgabenbereichen, die aus der Perspektive des Innenministeriums nicht ausgebaut, sondern deutlich reduziert werden sollen.

## 4 Entwicklungsperspektiven

Aufgrund der langfristig relativ stabilen Trends in Richtung Bürgerkommune (z. B. Anreize der kommunalen Entscheidungsträger durch die Einführung direktdemokratischer Elemente in allen Kommunalverfassungen) ist zu erwarten, dass die Bürgerkommune auch zukünftig ganz oben auf der Reformagenda stehen wird. Ob dies langfristig unter dem Label „Bürgerkommune“ verbucht wird, oder ob bei der zusehends sinkenden Halbwertszeit von Leitbildern in der Reformdiskussion dies unter einem anderen Namen fortgeführt wird, ist dabei zweitrangig. Der Kern des Reformmodells, dass neben den Bürgern als Kunden des Dienstleistungsunternehmens Stadt, der Bürger als Mitgestalter und als Auftraggeber stärker beteiligt werden sollte, dürfte weiterhin attraktiv bleiben.

In welche Richtung sich die Bürgerkommune entwickeln wird, ob zukünftig eher eine symbolische, eine neoliberale oder eher eine nachhaltige und sozial ausgewogene Variante dominieren wird, ist nicht leicht zu prognostizieren. Dies hängt vor allem davon ab, wie man die Lernfähigkeit der kommunalen Entscheidungsträger und die zukünftige Entwicklung der kommunalen Handlungsspielräume einschätzt. Bei den kommunalen Handlungsspielräumen sehen wir nur wenig Anhaltspunkte für eine positive Prognose. Die letzten Jahrzehnte waren davon geprägt, dass Bund und Länder auf Kosten der Gemeinden sich konsolidiert und stetig neue ausgabenexpansive Standards für die Kommunen produziert haben. Derzeit deutet alles darauf hin, dass die Verteilungsmasse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der Steuergesetzgebung und der EU-Defizitkriterien noch kleiner wird, so dass eher nicht mit einer nachhaltigen Entlastung der Kommunen zu rechnen ist. Die Folge hiervon wäre eine stärker neoliberale Ausrichtung der Bürgerkommune mit den dargestellten massiven Akteurskonflikten.

Diese Probleme hat das Konzept der Bürgerkommune allerdings mit fast allen Konzepten der Verwaltungsreform gemein: Kann aufgrund einer einschneidenden Haushaltskrise nicht in ein Reformkonzept kurzfristig auch „investiert“ werden und wird faktisch lediglich der Personalabbau als Ziel konsequent verfolgt, dann gibt es keine Akzeptanz bei den Beschäftigten und es dominiert die kurzfristige, relativ planlose Krisenintervention. Reformkonzepte haben dann

---

<sup>6</sup> „Pressemitteilung: Gemeindefinanzreform hat Ziel verfehlt“, in: Mitteilungen 4/05, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, S. 119

eher eine Legitimations- als eine Orientierungsfunktion. Das bedeutet nicht, dass einzelne Beteiligungsinstrumente nicht auch unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen erfolgreich umgesetzt werden können. Dies setzt aber ein vorausschauendes Partizipationsmanagement voraus, damit auch bei sehr geringen Haushaltsspielräumen Beteiligungserfolge produziert werden können. Die Chancen hierfür stehen gar nicht mal so schlecht. Die erste Welle des massenhaften und häufig unreflektierten Einsatzes von Beteiligungsverfahren ebbt langsam ab. Es scheint sich zunehmend die Einsicht durchzusetzen, dass Beteiligungsverfahren ohne Umsetzung von Ergebnissen für die Kommunalpolitik zu einem unangenehmen Bumerang werden können.

Allerdings kann man erhebliche Zweifel haben, ob die von Parteienwettbewerb und Ehrenamtlichkeit geprägten kommunalen Vertretungskörperschaften tatsächlich die richtigen Akteure sind, um ein vorausschauendes Partizipationsmanagement umzusetzen. Die Local-Governance-Forschung bietet hier eine plausiblere Lösung an. Der Trend von Local Government to Local Governance wird dabei zunehmend auch als Fragmentierung problematisiert. Die wachsende Bedeutung von Politiknetzwerken, aber auch von dezentralen Verwaltungseinheiten, ausgegründeten städtischen Betrieben und PPPs, führt zu erheblichen Problemen in Bezug auf die Input- und Outputlegitimität. Einerseits erodieren hierdurch klar zuordenbare politische Verantwortlichkeiten und andererseits wird eine effektive Koordination aus gesamtstädtischer Perspektive immer voraussetzungsvoller (Andrew / Goldsmith 1998: 107). Ähnlich dem Partizipationsmanagement wird deshalb in der Local-Governance-Literatur zunehmend die Implementierung eines Interdependenzenmanagements gefordert, um diese Probleme in Bezug auf die Input- und Outputlegitimität zu reduzieren (Haus 2005a: 34). Hierbei wird insbesondere auf den direktgewählten Bürgermeister verwiesen (Haus 2005b: 85). Parallel zum Prozess der Fragmentierung wird in der Local-Governance-Forschung in vielen europäischen Ländern eine Stärkung der Verwaltungsspitze konstatiert und insbesondere für die deutschen Kommunen wird dies nach der flächendeckenden Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in aller Deutlichkeit hervorgehoben (John 2001: 147; Denter / Rose 2005: 255). Damit hat der direktgewählte Bürgermeister potentiell die Kompetenzen, um sich zum zentralen Promoter eines vorausschauenden Partizipations- bzw. Interdependenzenmanagements aufzuschwingen. Er hat darüber hinaus, wie gezeigt, ein hohes Interesse die

Bürgerkommune zu realisieren, um Bürgernähe für seine Wiederwahl zu vermitteln. Insofern dürfte er auch in starkem Maße für die nicht adäquate Umsetzung von Beteiligungsergebnissen verantwortlich gemacht werden und dürfte als einer der wenigen kommunalen Berufspolitiker, der zusätzlich einen direkten Zugriff auf die Kommunalverwaltung hat, auch prinzipiell über die Ressourcen für eine stärker strategisch ausgerichtete Implementation der Bürgerkommune verfügen. Insofern richten sich einige Hoffnungen auf die deutlich gestärkten direktgewählten Bürgermeister, wobei auch die Gefahr nicht zu verkennen ist, dass die Verwaltungschefs zu „Sonnenkönigen“ mutieren, die weithin unkontrolliert - bestenfalls garniert mit unverbindlichen Beteiligungsangeboten – die Kommunalpolitik absolut dominieren. Oder wie es ein Akteur in einer fortgeschrittenen Bürgerkommune so treffend ausdrückte: Dass „parlamentarische Gremien eher ausgeschaltet werden und am Schluss dann eben ein starker Bürgermeister (...) recht einsam entscheidet und vielleicht noch mit einem runden Tisch; aber es ist alles nicht mehr formal abgesichert“ (Bogumil / Holtkamp 2005: 72).

Somit kann ein direktgewählter Bürgermeister zwar zu einem wesentlichen Träger der Bürgerkommune werden, aber die Bürgerkommune ermöglichen sicherlich keine effektive Kontrolle oder Eingrenzung der Machtansprüche der direktgewählten Bürgermeister, wie dies in der deutschen Local-Governance-Literatur suggeriert wird (Haus / Egner / Heinelt 2005: 211). Die Bürgerkommune schafft für den Bürgermeister kaum öffentliche Rechtfertigungs- und Argumentationszwänge bzw. eine Kontrolle im „Lichte der Öffentlichkeit“ (Haus / Heinelt 2005: 29). Die für kommunalpolitische Entscheidungen zentralen Beziehungen zu den kommunalen Vorentscheidern und Aufsichtsbehörden bleiben weiterhin intransparent. Die Parallelität von Bürgerforen, deren Beratungsprozesse in der Lokalpresse in der Regel nicht dokumentiert werden, führen eher zu einer „neuen Unübersichtlichkeit“ (Holtkamp 2005: 27). Schließlich können die Bürgermeister die in Bürgerforen behandelten Themen häufig maßgeblich mitbestimmen. Durch den Themenzuschnitt und die Moderation von Bürgerforen können sie den Stadtrat unter Druck setzen und damit sogar eine noch dominantere Position einnehmen (Bogumil / Holtkamp 2005). Ein starker direktgewählter Bürgermeister mag also gut sein für die Realisierung eines vorausschauenden Partizipationsmanagements, aber die aus dieser geringen Gewaltenteilung resultierenden Kontrolldefizite können sicherlich nicht durch freiwillige Beteiligungsangebote kompensiert werden.

## Literatur

- Andrew, Caroline/Michael Goldsmith 1998: From Local Government to Local Governance – and Beyond? in: *International Political Science Review*, 19: 101-117.
- Banner, Gerhard 1998: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, in: Landeszentrale für politische Bildung 4/98: 179-186
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 1999: Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie, in: *perspektiven ds* 4/1999: 17-29
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2001: Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks, in: *VOP* 4/01: 10-12
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002: Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2003: Local Governance und gesellschaftliche Integration, in: Lange, Stefan / Schimank, Uwe (Hg.): *Governance und gesellschaftliche Integration*, Kurs 33710 der FernUniversität, Hagen: 157-182
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2004: Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 1/04: 103-125
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2005: Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW, in: Bogumil, Jörg / Heinelt, Hubert (Hg.): *Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, Wiesbaden: 33-85
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Kißler, Leo 2001: *Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik*, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 19, Berlin
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Kißler, Leo 2004: Modernisierung lokaler Politik - Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Jann, Werner et al. (Hg.): *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin: 64-74
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: *Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin
- Bossong, Horst 2001: Der Sozialstaat am runden Tisch – Entrechtlichung durch Verfahren, in: *Die Verwaltung* 1/01: 145-159
- Brand, Karl-Werner/Fürst, Volker 2002: Sondierungsstudie – Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit – Eine Exploration des Forschungsfelds; in: Brand, Karl-Werner (Hg.): *Politik der Nachhaltigkeit*. Berlin: 15-109
- Braun, Joachim 2003: Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“: *Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern*, Opladen: 109-153
- Braun, Joachim / Abt, Hans Günter / Bischoff, Stefan 2000: *Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe*, ISAB, Köln
- Davies, Jonathan S. 2002: *The Governance of Urban Rgeneration: A Critique of the ‘Governing without Government’ Thesis*. in: *Public Administration*, 80: 303-322.
- Denters, Bas / Rose, Lawrence E. 2005 (Hg.): *Comparing Local Governance – Trends and Developments*, New York
- Eißel, Dieter 1999: Kommunale Netzwerke als neue Formen konzertierter Aktionen, in: Klotz, Johannes / Zielinski (Hg.): *Europa 2000 – Lokale Demokratie im Europa der Regionen*, Heilbronn: 171-190

- Eißel, Dieter 2000: Strategische Netzwerke in der Kommunalpolitik, in: Zielinski, Heinz (Hg.): Die Modernisierung der Städte, Wiesbaden: 175-194
- Feindt, Peter H. 1997: Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik – Neue Beteiligungsmodelle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/97: 39-46
- Feindt, Peter H. 2001: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt
- Fietkau, Hans-Joachim / Weidner, Helmut 1992: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39-40/92: 24-34
- Fürst, Dietrich 2002: Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination, in: Brand, Karl-Werner (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit, Berlin: 179-191
- Gabriel, Oscar W. 2002: Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik - Anspruch und Wirklichkeit, in: Schuster, Wolfgang / Murawski, Klaus-Peter (Hg.): Die regierbare Stadt, Stuttgart: 139-169
- Gessenharter, Wolfgang 1996: Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/96: 3-13.
- Götz, Markus 2001: Politische Steuerung in der Kommune – Die Reform der Kommunalpolitik durch Netzwerke und Verhandlungssysteme, Düsseldorf
- Gotzen, Hans-Heiner 2002: Brauchen wir noch eine Reform? Einige Anmerkungen zum Modell der Bürgerkommune, in: Verwaltungsrundschau 7/2002: 220-223
- Haus, Michael 2005a: Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen, in: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland, Wiesbaden: 7-54
- Haus, Michael 2005b: Lokale Politik in Deutschland: Zur Veränderungen der Rahmenbedingungen, in: Haus, Michael et al.(Hg.): Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden: 77-100
- Haus, Michael / Heinelt, Hubert 2005: Neue Formen des Regierens auf lokaler Ebene, in: Haus, Michael et al.(Hg.): Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden: 15-75
- Haus, Michael / Egner, Björn / Heinelt, Hubert 2005: Direkt gewählte Bürgermeister und neue Formen des Regierens, in: Bogumil, Jörg / Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: 201-264
- Herrmann, Heike 2002: Initiierte Bürgerforen – Bürgerbeteiligung im Rahmen sozialer Stadtentwicklung in Hamburg, in: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: 211-229
- Hill, Hermann 2000: Die Bürgerkommune im 21. Jahrhundert, in: Glück, Alois/Magel, Holger (Hrsg.): Neue Wege in der Kommunalpolitik – Durch eine neue Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft, München: 11-22
- Holtkamp, Lars 2001: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, zweite Auflage, Berlin
- Holtkamp, Lars 2002a: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: 55-73
- Holtkamp, Lars 2002b: Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger, in: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: 129-147
- Holtkamp, Lars 2005: Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung - Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität, in: Oebbecke, Janbernd (Hg.): Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, Stuttgart: 15-34
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 2005: Kooperative Demokratie – Die Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung, Studien zur Demokratieforschung, Frankfurt, im Erscheinen begriffen
- Holtkamp, Lars / Stach, Birgit 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Reihe Politikfeldanalyse, Marburg
- John, Peter 2001: Local Governance in Western Europe, London

- Klages, Helmut 2002: Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum, in: DfK II/02: 83-107
- Kodolitsch, Paul von 2002: Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine „endlose Geschichte“, in: DfK II/02: 7-22
- Messner, Dirk 1994: Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften 4/94: 563-596
- Osthorst, Winfried / Prigge, Rolf 2003: Die Großstadt als Bürgerkommune, Bremen
- Plamper, Harald 2000: Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun? Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapiere 32, Düsseldorf
- Roth, Roland 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden: 404-447
- Roth, Roland 2001: Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Schröter, Eckhart (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: 133-152
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen
- Selle, Klaus 2000: Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten nachhaltiger Kommunikation, Dortmund
- Spitzer, Malte 1998: Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Bandemer, Stephan von et al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen: 131-139
- Weidner, Helmut 1996: Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland – Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes, WZB FS II 96-302, Berlin
- Witte, Gertrud 2001: Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement in den Kommunen, in: Geschäftsstelle Internationales Jahr der Freiwilligen im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement im lokalen Raum, Frankfurt: 28-35
- Zilleßen, Horst 1993: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Zilleßen, Horst / Dienel, Peter / Strubelt, Wendelin (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie, Opladen: 17-39
- Zilleßen, Horst 1998: Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, in: Zilleßen, Horst (Hg.): Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen: 17-38