

Thomas Olk · Ansgar Klein
Birger Hartnuß (Hrsg.)

Engagement- politik

Die Entwicklung der Zivilgesellschaft
als politische Aufgabe



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16232-4

Inhalt

1. Einführende Überlegungen

Birger Hartnuß/Ansgar Klein/Thomas Olk

Einleitung 11

Ansgar Klein/Thomas Olk/Birger Hartnuß

Engagementpolitik als Politikfeld: Entwicklungserfordernisse und Perspektiven 24

2. Zeitgeschichtliche Zugänge, ideengeschichtliche Bezüge und Leitbilder der Engagementpolitik

Kirsten Aner/Peter Hammerschmidt

Zivilgesellschaftliches Engagement des Bürgertums vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis zur Weimarer Republik 63

Arnd Bauerkämper

Bürgerschaftliches Engagement zwischen Erneuerung und Abbruch. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR in vergleichender Perspektive 97

Karl-Werner Brand

Die Neuerfindung des Bürgers. Soziale Bewegungen und bürgerschaftliches Engagement in der Bundesrepublik 123

Wolfgang Maaser

Reformpolitische Leitbilder des Engagementbegriffs: Systematisch-historische Dimensionen 153

3. Herausforderungen politischer Steuerung:

Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an Entscheidungsprozessen

Gerhard Igl

Bürgerengagement und Recht 175

Michael Haus

Von government zu governance? Bürgergesellschaft und Engagementpolitik im Kontext neuer Formen des Regierens 210

Gisela Jakob

Infrastrukturen und Anlaufstellen zur Engagementförderung in den Kommunen 233

Reinhard Liebig/Thomas Rauschenbach

Die engagementpolitische Rolle von Akteuren des Dritten Sektors 260

Adalbert Evers

Zivilgesellschaft, Engagement und soziale Dienste 282

Holger Backhaus-Maul/Sebastian Braun

Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen in Deutschland. Theoretische Überlegungen, empirische Befunde und engagementpolitische Perspektiven 303

4. Engagementpolitik im föderalen System der Bundesrepublik

Susanne Lang

Und sie bewegt sich doch ... Eine Dekade der Engagementpolitik auf Bundesebene 329

Josef Schmid unter Mitarbeit von Christine Brickenstein

Engagementpolitik auf Landesebene – Genese und Strukturierung eines Politikfeldes 352

Jörg Bogumil/Lars Holtkamp

Die kommunale Ebene 382

5. Engagementpolitik im europäischen Vergleich

Markus Held

Engagementpolitik der EU – Flickwerk oder Strategie? 407

Matthias Freise

Zivilgesellschaft und Engagementpolitik in den neuen Mitgliedsstaaten der EU 437

6. Felder der Engagementpolitik

Birger Hartnuß/Frank W. Heuberger

Ganzheitliche Bildung in Zeiten der Globalisierung.
Bürgergesellschaftliche Perspektiven für die Bildungspolitik 459

Martina Heitkötter/Karin Jurczyk

Freiwilliges Engagement von und für Familien: Politische Rahmungen 491

Dietrich Thränhardt

Engagement und Integration 510

Dietmar Dathe/Eckhard Priller

Der Dritte Sektor in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik 525

Jürgen Matzat

Ehrenamtliches Engagement, kollektive Selbsthilfe und politische
Beteiligung im Gesundheitswesen 547

Thomas Klie

Bürgerschaftliches Engagement in der Pflege 571

Heike Walk

Umweltengagement: Im Spannungsfeld zwischen nachhaltiger
Entwicklung und ökologischer Modernisierung 592

7. Engagementpolitik als Demokratiep politik

Roland Roth

Engagementförderung als Demokratiep politik: Besichtigung einer
Reformbaustelle 611

Autorinnen und Autoren 637

Die kommunale Ebene

Kommune und lokaler Raum sind aufgrund der Erfahrungsnähe und der lebensweltlichen Rückbindung der dortigen Problemstellungen von besonderer Bedeutung für das Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Quantitativ finden gut 80 % des Engagements hier statt. Zudem sind in den Kommunen die Bedingungen für ein bereichsübergreifendes Verständnis von Engagementförderung aufgrund der geringeren Komplexität des politisch-administrativen Systems im Gegensatz zu den häufig unkoordinierten Fachpolitiken auf Bundes- oder Landesebene besonders günstig. So lassen sich auf kommunaler Ebene mit dem Verwaltungsreformkonzept der Bürgerkommune bemerkenswerte Initiativen einer politikfeldübergreifenden Engagementpolitik verzeichnen. Darüber hinaus werden mit der kommunalen Ebene im Zuge der Diskussion über die kooperative Demokratie besondere Hoffnungen in Bezug auf eine stärkere Beteiligung der Bürger an der demokratischen Willensbildung verbunden. Insgesamt resultiert aus der angenommenen Nähe der Kommunen zu den Bürgern, dass eine hohe Partizipationsbereitschaft, ein stärkerer direkter Einbezug unorganisierter Bürger und eine gemeinschaftlich akzeptierte, problemnähere und effiziente Problemlösung häufig eher für möglich gehalten werden.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht ein Vergleich der Umsetzungserfahrungen mit den beiden Verwaltungsreformleitbildern der letzten Jahre – dem Neuen Steuerungsmodell und der Bürgerkommune, wobei mit dem Konzept der kooperativen Demokratie auch die Verbindung von Engagement- und Demokratiep politik thematisiert werden soll (vgl. ausführlicher zu den konkreten Instrumenten der Engagementförderung auf kommunaler Ebene Gisela Jakob in diesem Band). Wir können uns hierbei auf die Ergebnisse zweier Forschungsprojekte stützen, in denen die Implementation der Reformen durch landesweite Befragungen der kommunalen Entscheidungsträger und durch intensivere Fallstudien umfassend analysiert wurden (Bogumil et al. 2007; Bogumil et al 2003; Holtkamp et al. 2006).

Zunächst sollen aber kurz die veränderten kommunalen Rahmenbedingungen skizziert werden, die den Boom der Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene mitausgelöst haben.

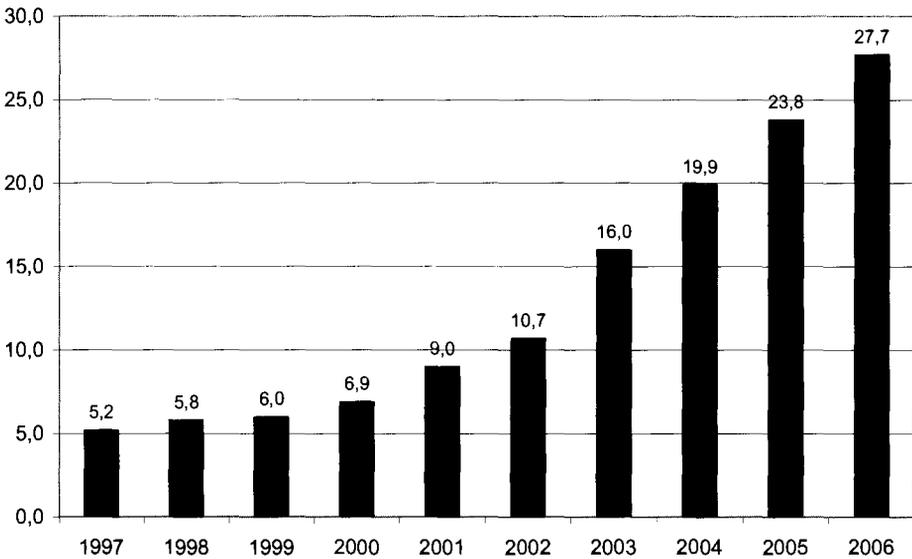
1 Veränderte kommunale Rahmenbedingungen

1.1 Haushaltskrise

Seit Anfang der 1990er Jahre sind viele Kommunen in eine schwere Haushaltskrise geraten, ohne dass absehbar wäre, wie sie aus eigener Kraft aus der überwiegend exogen bedingten

Krise herauskommen können. Im Zuge der Deutschen Einheit und der Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre wiesen die ersten Kommunen Haushaltsdefizite aus. Auch die seit 2005 wieder einsetzenden deutlich höheren Gewerbesteuereinnahmen haben an der strukturellen Haushaltskrise vieler Kommunen nur wenig geändert. Besonders hervorzuheben ist hier die „erdrückende Last“ der Altfehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten. Defizite im Verwaltungshaushalt, der die wesentlichen laufenden Einnahmen und Ausgaben umfasst, dürfen nach dem Haushaltsrecht nur durch kurzfristige Kassenkredite abgedeckt werden und sind spätestens nach zwei Jahren als Altfehlbeträge wieder im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Wenn der Verwaltungshaushalt dieses Jahres dann wiederum einen aktuellen (den sog. originären) Fehlbetrag ausweist, kommt zu der Abdeckung des Fehlbetrages aus den Vorjahren noch das Defizit des aktuellen Haushaltsjahres hinzu. Damit wächst der Fehlbetrag im Verlauf der Jahre stetig an. Dadurch steigen auch die Kassenkredite extrem an, die diese Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt abdecken. So haben sich in nur sieben Jahren bis zum Jahre 2006 die Kassenkredite der deutschen Kommunen fast vervierfacht (Holtkamp 2007a).

Abbildung 1: Kassenkredite deutscher Kommunen in Mrd. Euro



In einigen Kommunen sind die Kassenkredite schon höher als die gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushalts, und es wird offen über die Zahlungsunfähigkeit einzelner Gemeinden diskutiert (Diemert 2005). Das von Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke (2005) pointiert betitelt „Ende der kommunalen Selbstverwaltung“ nimmt in Extremfällen, in denen die Kommunalaufsicht beratende Sparkommissare in die Rathäuser entsendet, bereits heute konkrete Formen an (Holtkamp 2007b)¹, nachdem in NRW bereits im Jahre 2005 in 25 % der

¹ Seit Ende 2005 hat die Stadt Waltrop als erste Kommune in Deutschland von der nordrhein-westfälischen Landesregierung einen beratenden Sparkommissar verordnet bekommen. Dieser Fall wird vom Autor auf der Internetseite

Kommunen der Haushalt nicht mehr genehmigt wurde und diese unter das restriktive „Nothaushaltsrecht“ fallen. Unter den Bedingungen des Nothaushaltsrechts dürfen die Kommunen nur noch die Aufgaben wahrnehmen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind „oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind“ (GO NW § 81 Abs. 1). Insbesondere neue freiwillige Aufgaben dürfen die Kommunen unter diesen Bedingungen nicht mehr wahrnehmen.

Lediglich in baden-württembergischen und bayerischen Kommunen kann anhand der einschlägigen Finanzindikatoren für die alten Bundesländer flächendeckend von einer besseren Haushaltslage und damit von einem nur begrenzten Konsolidierungsdruck ausgegangen werden.

Die Haushaltskrise ist in vielen Kommunen der wesentliche Motivationsfaktor für Verwaltungsreformen, setzt diesen aber gleichzeitig auch wiederum deutliche Grenzen, wie noch zu zeigen sein wird.

1.2 Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters

Verwaltungsreformen gehen auf kommunaler Ebene in der Regel maßgeblich von der Verwaltungsspitze aus. Dies gilt auch für das Neue Steuerungsmodell und das Leitbild der Bürgerkommune. Insofern hängt für Verwaltungsreformen viel von der Stellung des Verwaltungschefs und den Selektionskriterien für seine Wahl ab.

Ausgehend von Ostdeutschland entwickelte sich seit 1991 ein durchgängiger Trend zur *Reform der Kommunalverfassungen* in Richtung Süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bis auf Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren verändert worden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung in den alten Bundesländern durch *direktdemokratische* Formen ergänzt, und die kommunale Verfassungswelt erfährt bei allen noch bestehenden gravierenden Unterschieden eine kaum für möglich gehaltene Vereinheitlichung.

In vielen Städten haben die Bürger nach den Kommunalverfassungsreformen nun einen durchsetzungsstarken Verwaltungschef als Ansprechpartner, der Bürgerbeteiligung und Kundenorientierung maßgeblich forciert. In Bürgerumfragen in unterschiedlichen Städten wurde deutlich, dass die Bürgernähe eines Bürgermeisters ein sehr wesentliches Kriterium für die Wähler ist (Holtkamp 2002a; Bogumil et al. 2003) und der Verwaltungschef nun einen erheblichen Anreiz hat, die Verwaltung und Politik stärker an den Wünschen der Bürger auszurichten. Zugleich hat der Bürgermeister durch die Kommunalverfassungsreformen in vielen Bundesländern deutlich mehr rechtliche Kompetenzen erhalten und ist unter den kommunalen Entscheidungsträgern häufig *der* dominierende Akteur (Holtkamp 2007a). Allerdings versuchen sich die Stadträte teilweise gegen diese Dominanz zur Wehr

zu setzen und ihre Kompetenzen zu erhalten, was auch die Umsetzung von Verwaltungsreformen erschweren kann.

2 Das Neue Steuerungsmodell – Erfahrungen mit den Verwaltungsreformen der 1990er Jahre

Lange Zeit wurde die deutsche Verwaltung im internationalen Vergleich als vorbildlich angesehen. Sie galt als Prototyp der Bürokratie, wie sie bereits der deutsche Soziologe Max Weber beschrieben hatte. Sie war (und ist weitgehend noch) gekennzeichnet durch fachmäßige Schulung, feste Kompetenzen, Arbeitsteilung und hierarchische Unterordnung. Auch die Kommunalverwaltung war stark von diesen Prinzipien geprägt. Die Aufbauorganisation in Kommunalverwaltungen orientierte sich weitgehend einheitlich in Gemeinden an dem schon in den 1950er Jahren entwickelten Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt). Die Kommunalverwaltung war hochgradig arbeitsteilig organisiert und stark hierarchisiert. Insgesamt waren folgende Arbeitseinheiten von unten nach oben zu unterscheiden: Stelle, Sacharbeitsgruppe, Sachgebiet, Abteilung, Amt, Dezernat. Bereits in den 1980er Jahren gerät diese wohlgeordnete Verwaltungswelt zunehmend in die Kritik. Sie sei zu kompliziert, unbeweglich und expansiv. Bürokratieabbau und Bürgernähe wurde gefordert, während sich die tatsächlichen Reformbemühungen im Vergleich zu anderen Ländern aber in überschaubaren Grenzen hielten. Die dort einsetzende New-Public-Management-Bewegung schwappte erst in den 1990er Jahren im Zuge von Deutscher Einheit und Haushaltskrise nach Deutschland. Nun wurde von der KGSt die von ihr entwickelte traditionelle Aufbauorganisation als zu bürokratisch verworfen. Dieser „bürokratische Zentralismus“ (Banner 1991) müsse durch eine schlanke, kundenorientierte Verwaltung, die unternehmensähnlich agiert, abgelöst werden. Zentrales Credo des Neuen Steuerungsmodells ist also, dass die klassische bürokratische Steuerung der Verwaltung zunehmend dysfunktionale Folgen zeitige und dass sich Konzepte modernen betriebswirtschaftlichen Managements mit Erfolg auf die öffentliche Verwaltung übertragen ließen. Dem negativ besetzten – und schon beinahe karikierten – Leitbild der derzeitigen bürokratischen und zentralistischen Steuerung wurde das neue Leitbild einer ergebnisorientierten, transparenten und dezentralen Steuerung entgegengesetzt: Motivation statt Alimentation für das Personal, Eigenverantwortung statt Hierarchie für die Organisation, Resultate statt Regeln für die Verfahren und Kostenrechnung statt Kameralistik für die Finanzen. So gesehen waren die einzelnen Elemente des managerialistischen Leitbildes zunächst nichts anderes als bloße – ideale – Gegenentwürfe zu den eklatanten oder behaupteten Mängeln der überkommenen Steuerungspraxis.

2.1 Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells

Seit Anfang der 1990er Jahre steht die betriebswirtschaftlich inspirierte Binnenmodernisierung der Verwaltung nach dem Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) der KGSt

auf der Tagesordnung. Wesentliche Bausteine des von der KGSt in Anlehnung an das Tilburger Modell entwickelten Neuen Steuerungsmodells waren:

- Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, nach dem die Politik gemeinsam nur noch die Ziele („was“) definieren und die Ausführung der Verwaltung überlassen sollte („wie“), um eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung zu gewährleisten
- Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverwaltung in Fachbereichen, insbesondere durch Budgetierung
- Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkten und Aufbau von Kosten-Leistungsrechnung
- Aufbau einer zentralen Organisationshoheit für nicht dezentralisierbare Steuerungs- und Controllingaufgaben.

Diese im Zuge der Binnenmodernisierung angestrebten neuen Verwaltungsstrukturen sollten von außen durch eine stärkere Kundenorientierung und interkommunale Leistungsvergleiche „unter Strom gesetzt“ werden, um insgesamt vor allem eine effizientere Mittelverwendung zu garantieren.

Abbildung 2: Gestaltungselemente des Neuen Steuerungsmodells

Außendimension	Binnendimension	
	Ablösung des „Bürokratiemodells“	Verhältnis Politik-Verwaltung
Wettbewerbs- elemente durch Benchmarking;	<i>Verfahren:</i> Ergebnisorientierung durch Produktdefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung; Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsebenen; Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf Fachbereichsebene	Trennung von Politik („Was“) und Verwaltung („Wie“); „Politische Kontrakte“; Ergebnisorientierte
Kundenorientierung durch One-Stop-Agencies	<i>Organisation:</i> Konzernstruktur mit teil-autonomen Ergebniszentren als Betriebsebene; Zentraler Steuerungsdienst für strategische Aufgaben; Umbau der Querschnittsämter zu zentralen Servicestellen mit Auftragnehmerfunktion	Steuerung durch Produktbudgets; Politisches Controlling
	<i>Personal:</i> betriebswirtschaftliches Know-how; Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelemente; ganzheitliche Arbeitszusammenhänge; Anreizsysteme; modernes Personalmanagement (Beurteilungswesen; AC-Verfahren usw.)	

Quelle: Bogumil/Holtkamp 2006

2.2 Umsetzungsstand

Sehr viele Kommunen orientierten sich anfangs am Neuen Steuerungsmodell, insbesondere in der Hoffnung dadurch die sich abzeichnende Haushaltskrise erfolgreich meistern zu können. Nur wenige Jahre später legten aber viele Kommunen das Neue Steuerungsmodell wieder teilweise zu den Akten (Bogumil et al. 2007). Die Kommunalpolitik konzentriert sich

weiterhin, entgegen dem Reformmodell, nicht auf die Zieldefinition („Was“), sondern sieht ihr Hauptbetätigungsfeld in der Detailintervention („Wie). Die Budgetierung wurde nur eingeschränkt umgesetzt, auch weil sich im Zuge der Haushaltskonsolidierung zeigte, dass eine zu starke Delegation von Kompetenzen für den Sparprozess eher nachteilig ist. Zudem wurden in vielen Kommunalverwaltungen mit erheblichem Personaleinsatz Produktkataloge entwickelt, die nur wenig später wieder „eingestampft“ wurden. Die anfängliche Reformeuphorie schlug schnell in Ernüchterung und grundsätzliche Skepsis bei vielen Verwaltungsmitarbeitern um. Lediglich für die Kundenorientierung kann man eine ausgesprochen positive Bilanz der Verwaltungsmodernisierung ziehen (Bogumil et al. 2007). Zwar wurden einzelne Elemente einer kundenorientierten Strategie schon vor dem Neuen Steuerungsmodell entwickelt, wie z. B. die Bürgerämter, aber durch die Diskussion über Verwaltungsmodernisierung verbreiteten sich diese Modelle zügig. Nachweislich wurden hierdurch die Bearbeitungszeiten von Verwaltungsvorgängen optimiert sowie die Kundenzufriedenheit und die Servicequalität erhöht. Am erfolgreichsten erwiesen sich Formen des Aktiven Beschwerdemanagements und die Bürgerämter, die in vielen Kommunen mittlerweile zur Selbstverständlichkeit geworden sind.

Fünf Schlüsse lassen sich aus den Umsetzungsdefiziten des Neuen Steuerungsmodells ziehen, die auch für eine stärkere Ausrichtung der Kommunalverwaltung an dem Leitbild der Bürgerkommune relevant sind:

1. Reformkonzepte werden in den Kommunen in der Regel nicht ganzheitlich umgesetzt. Die Kommunen picken sich nur einzelne Reformbausteine heraus, die die aus ihrer Sicht relevantesten Probleme lösen sollen und auch den Eigeninteressen der Akteure entsprechen. Es dominieren inkrementalistische, also kleinschrittige, Reformansätze.
2. Bei starkem Konsolidierungsdruck werden häufig nur die Bausteine umgesetzt, die sofortige Einspareffekte versprechen. Unter den restriktiven Rahmenbedingungen des Nothaushaltsrechts sind Verwaltungsreformen, deren „Investitionen“ sich mittelfristig (möglicherweise) auszahlen, kaum noch realisierbar. „Je prekärer die Haushaltslage wurde, umso größer war die NSM-Distanz und umso wichtiger wurden (wieder) traditionelle Verfahren und Steuerungsinstrumente“ (Bogumil et al. 2007: 308). Die Haushaltskrise war zwar häufig der Auslöser der Verwaltungsreform, aber der zunehmende Konsolidierungsdruck führte schließlich auch zum vorzeitigen Ende des NSM in nicht wenigen Kommunen.
3. Wesentlich für die Umsetzung der Verwaltungsreform ist das starke Engagement des Verwaltungschefs. Ein Bürgermeisterwechsel kann nicht selten Verwaltungsreformbestrebungen beenden oder neu entfachen. Mit der Einführung der Direktwahl wurden in vielen Bundesländern zunehmend (ehemalige) ehrenamtliche Kommunalpolitiker zum Verwaltungschef gewählt, die nicht selten nur ein begrenztes Interesse an der Verwaltungsreorganisation haben (Bogumil et al. 2007: 312). Lediglich Reformbausteine, die, wie z. B. Bürgerämter, zu sofort sichtbaren Verbesserungen für die Wähler führen, finden die uneingeschränkte Unterstützung der Bürgermeister.
4. Reformförderlich kann es darüber hinaus sein einen Teil der Verwaltungsmitarbeiter als Unterstützer für die Reform zu gewinnen. Nachdem allerdings zunehmend deutlich wurde, dass das Neue Steuerungsmodell auch mit Personalabbau und Rationali-

sierungseffekten einhergehen soll, ließen viele Mitarbeiter durch mikropolitische Strategien die Reformmodelle weitgehend leer laufen.

5. Zudem ist die Unterstützung zumindest von Teilen des Stadtrates wesentlich für den Reformenerfolg. Haben viele Ratsmitglieder den Eindruck, dass beispielsweise durch die neue Arbeitsteilung im Zuge des Neuen Steuerungsmodells ihre Kompetenzen beschnitten werden, werden sie in der Umsetzungsphase die Reform torpedieren. Zudem kann der ausgeprägte Parteienwettbewerb, bei dem sich unvermittelt Oppositions- und Mehrheitsfraktionen im Stadtrat gegenüberstehen, die politische Umsetzung von Reformen behindern. So hat bei konkurrenzdemokratischen Konstellationen die Parlamentsmehrheit in der Regel kein Interesse an Transparenz – also an klaren Zielen und der Messung der Zielerreichung (Bogumil/Holtkamp 2006). Kann sie diese Ziele schließlich nicht erreichen, bietet sie den Oppositionsfraktionen „unnötige Angriffsflächen“. Deshalb verzichten die Mehrheitsfraktionen häufig auf klare Ziele bzw. können sich auf Ziele nicht gemeinsam mit den Oppositionsfraktionen verständigen.

3 Die Bürgerkommune – Erfahrungen mit den Verwaltungsreformen im neuen Jahrtausend

Der Begriff Bürgerkommune erfreut sich in der kommunalen Praxis großer Beliebtheit. Man hofft, durch den stärkeren Einbezug der Bürger Politik(er)verdrossenheit abbauen, Engagement fördern und die gravierenden Haushaltsprobleme reduzieren zu können. Im Kern geht es bei der Bürgerkommune darum, aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. Damit zielt die Bürgerkommune auch auf eine Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung. Richtete sich das Neue Steuerungsmodell auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung (mit Ausnahme der Kundenorientierung), geht es im Leitbild der Bürgerkommune vorwiegend um eine Neubestimmung des Verhältnisses von Verwaltung, Politik *und* Bürgern.

3.1 Das Konzept der Bürgerkommune

Allerdings gehört der Begriff der Bürgerkommune zu den Begriffen, die von vielen benutzt werden, aber mitunter in durchaus unterschiedlichem Sinne. So hat im Unterschied zum Neuen Steuerungsmodell auch die KGSt für die Bürgerkommune kein klares Konzept präsentiert. Um daher zu präzisieren, was man unter der Bürgerkommune versteht, haben wir unter Rückgriff auf „einschlägige“ Praktikerliteratur und wissenschaftliche Studien zur Förderung von Bürgerengagement im Rahmen unseres Forschungsprojektes ein Leitbild der Bürgerkommune entwickelt (Bogumil/Holtkamp 2001).

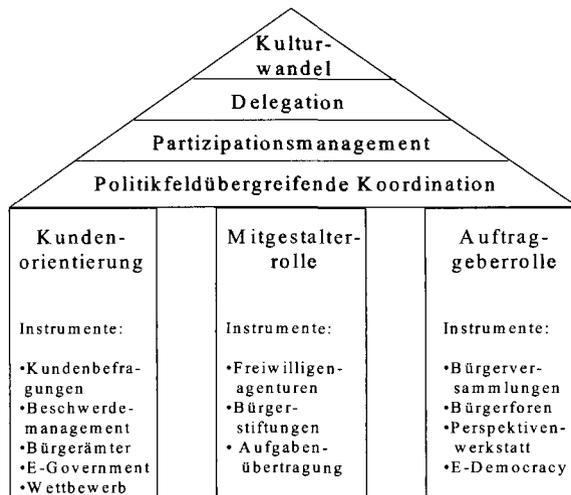
Nach Analyse der Praktikerliteratur werden durch das Leitbild der Bürgerkommune fünf Ziele verfolgt:

- 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. „runde Tische“), während die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs (Aktives Beschwerdemanagement, Kundenbefragungen etc.), 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.

Abbildung 3: Das Leitbild der Bürgerkommune



Quelle: Eigene Darstellung.

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 besteht aus vier Bausteinen.

(1) Zunächst sollten Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine ressort- bzw. politikfeldübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung und Engagementförderung 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 wichtigste 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.

(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 langfristig 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.

An diesem Leitbild der Bürgerkommune wurde gerade von wissenschaftlicher Seite kritisiert, dass es zu stark auf die kommunalen Entscheidungsträger zugeschnitten sei, während wesentliche Initiativen zur Bürgerkommune gerade von den zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgehen würden bzw. sollten. Dieses Konzept der Bürgerkommune sei also zu „staatszentriert“ – zu stark auf die Bedürfnisse der kommunalen Entscheidungsträger ausgerichtet. Insbesondere das Bild der über das Partizipationsmanagement die Beteiligung steuernden kommunalen Entscheidungsträger sei auch normativ nicht wünschenswert. Diese Kritik folgt eher dem Bürgerkommunenleitbild der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“:

„Das Leitbild ‚Bürgerkommune‘ meint dabei mehr als Kommunalpolitik. Es umfasst alle Lebensbereiche, die in lokalen Räumen organisiert sind und alle Akteure, die unmittelbar auf das lokale Zusammenleben Einfluss nehmen (...) In Kommunen, die z. B. durch ein ansässiges Großunternehmen geprägt sind, dürfte dessen lokales Engagement gelegentlich mehr Gewicht für die Umsetzung des Leitbilds ‚Bürgerkommune‘ haben als Rat und Kommunalverwaltung“ (Enquete-Kommission 2002, S. 159).

Diese Kritik und dieses Leitbild der Enquete-Kommission sind in Bezug auf die Mitgestalterrolle durchaus gerechtfertigt, weil hier die Initiative häufig von den gesellschaftlichen Akteuren ausgeht, eine Steuerung über das Partizipationsmanagement die Eigeninitiative ersticken kann und die gesellschaftlichen Akteure kommunale Steuerungsversuche als illegitime Einflussnahmen erleben können. Diese eigenständigen Leistungen zivilgesellschaftlicher Akteure wurden aber häufig eher vernachlässigt (vgl. hierzu Holtkamp/Bogumil 2007), weil die Bürgerkommune von den kommunalen Entscheidungsträgern als Verwaltungsreformkonzept angelegt wurde.

Für die Beteiligung in den beiden anderen Rollen bleibt aber festzuhalten, dass hier die Impulse vor allem von den kommunalen Entscheidungsträgern ausgehen müssen, weil sie und nicht etwa ein Großunternehmen hinterher die Beteiligungsergebnisse in städtische Politik umsetzen müssen. Damit müssen im Rahmen eines Partizipationsmanagements auch klare kommunale Standards gesetzt werden.

3.2 *Das Konzept der kooperativen Demokratie*

Anschlussfähig an die Diskussion über normative Demokratietheorien ist das Konzept der Bürgerkommune dann, wenn man die Bürgerkommune als Kombination von kundenorientierter Verwaltung mit Formen der kooperativen Demokratie deutet. In der Debatte über kooperative Demokratie rückt insbesondere die Mitgestalter- und die Auftraggeberrolle in den Mittelpunkt des Interesses. Der Fokus liegt dabei auf freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten Verfahren der Beteiligung von Bürgern und Verbänden an der Formulierung und Umsetzung kommunaler Politik. Solche dialogorientierten Verfahren ergänzen bestehende Formen repräsentativer Willensbildung, wie etwa die Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaft, aber auch die direktdemokratische Willensbekundung durch Bürgerbegehren oder Direktwahl des Bürgermeisters. Das Konzept der kooperativen Demokratie betont insbesondere die enge Verbindung von Mitgestalter- und Auftraggeberrolle. Engagementpotentiale können danach nur ausgeschöpft werden, wenn Engagement- und Demokratiepoltik stärker miteinander verzahnt werden. Nur wer bei wichtigen Entscheidungen mitreden kann, ist bereit seine Engagementpotentiale in die kommunale Selbstverwaltung einbringen. Insofern sind in der kooperativen Demokratie die Grenzen zwischen Auftraggeber- und Mitgestalterrolle fließend (Holtkamp et al. 2006; Bogumil 2001; Bogumil 2002).

Die kooperative Demokratie lässt sich von anderen Kooperationsmechanismen dadurch abgrenzen, dass an ihr relativ viele gesellschaftliche Gruppen und Bürger teilnehmen können. Dies gilt nicht nur für einzelne Bürger, sondern auch für kollektive Akteure. Kooperative Demokratie kann damit aus einer theoretischen Perspektive als Koordinierung von Politik und Verwaltung, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in Netzwerken gedeutet werden, die im Zuge prozeduraler Politik von Politik und Verwaltung in der Regel für einen mittelfristigen Zeitraum „inszeniert“ wurde. Allerdings kommt der Politik in diesen Netzwerken grundsätzlich das Letztentscheidungsrecht zu. In der kooperativen Demokratie können in der Regel keine verbindlichen Entscheidungen getroffen oder an Repräsentanten delegiert werden. Sowohl beim Einsatz als auch bei der Umsetzung von

Beteiligungsergebnissen ist man in starkem Maße auf die kommunalen Entscheidungsträger angewiesen.

Kooperatives Handeln ist nun kein neuer Aspekt bei der Analyse moderner Staatstätigkeit, denn es ist schon länger bekannt, dass der moderne Staat seine Aufgaben nicht ausschließlich in einseitig-hoheitlicher Tätigkeit und in hierarchischen Steuerungsstrukturen erfüllt. Neu scheint uns allerdings zu sein, dass das Ausmaß an kooperativen Handlungsformen vor allem auf lokaler Ebene an Bedeutung zugenommen hat. Betrachtet man Bürgerbeteiligungsformen, so zeigt sich, dass den seit Mitte der 1960er Jahre entstehenden Informations- und Anhörungsrechten im Verfahrensrechtsschutz in den 1970er Jahren gesetzliche Anhörungs- und Beratungsrechte einer breiten Öffentlichkeit in der Stadtplanung folgen. In den 1980er Jahren geht es vor allem um die aufsuchende und aktivierende Beteiligung spezifischer Zielgruppen, die gezielt angesprochen und motiviert werden. Das Beteiligungsverständnis geht hier schon über Information, Anhören und Beratung hinaus. Seit den 1990er Jahren kommt dann der Kooperation eine wesentliche Bedeutung zu und es kommt zu einer bis dahin in diesem Ausmaß nicht gekannten Welle von Angeboten in der Mitgestalter- und Auftraggeberrolle. Insbesondere die heutigen Partizipationsangebote als Bürgerforen bzw. runde Tische im Rahmen der Lokalen Agenda oder des Stadtmarketings unterscheiden sich gravierend von den traditionellen Bürgerversammlungen. In Bürgerforen bietet sich die Chance, verschiedene Sachverhalte viel intensiver und früher im Planungsprozess zu diskutieren, und der Übergang zur Mitgestalterrolle ist in Bürgerforen fließend. Insofern verbinden sich gerade in diesen Angeboten der kooperativen Demokratie Elemente der Engagement- und Demokratiepoltik.

Auch deshalb wurden mit Bürgerforen in der lokalen Politikforschung hohe Erwartungen und Ziele verbunden, die in einer regelrechten Netzwerkeuphorie gipfelten. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wurden vielfältige Leistungen von Bürgerforen hinsichtlich der Output-Legitimität prognostiziert: durch die Nutzung von gesellschaftlichem Wissen sollten problemadäquatere Lösungen und neue Ideen entwickelt werden, die Implementationsressourcen gesellschaftlicher Akteure sollten die zunehmend bescheideneren staatlichen bzw. kommunalen Ressourcen ergänzen und die frühzeitige Beteiligung sollte Implementationswiderstände sowie Realisierungszeiten von infrastrukturellen Großvorhaben reduzieren (Weidner 1996: 38; Eißel 1999: 189). Allgemein wird postuliert, dass stärkere demokratische Mitwirkung sich „auch unter ökonomischen Effizienzgesichtspunkten [rechnet, L.H.], da eine Nichtbeteiligung der Partikularinteressen Proteste und Klagen evoziert, mittelfristig die Wirtschaft abschreckt und die Städte ‚teuer‘ zu stehen kommen“. Bürgerforen *sollen und können* aus Sicht der lokalen Politikforschung auch einen notwendigen Beitrag zur Modernisierung der lokalen Demokratie und zu einer höheren Input-Legitimität leisten. Bürgerforen können demnach zu besseren Partizipationschancen und dadurch auch zu einem Abbau der viel zitierten Politik(er)verdrossenheit sowie einer erhöhten politischen Transparenz führen (Feindt 1997; Gessenharter 1996; Zilleßen 1993; Feindt 2001). Darüber hinaus würde der in ihnen stattfindende Diskurs dazu tendieren, „die Partialrationalitäten und -interessen der Beteiligten in eine Gesamtrationalität zu integrieren“ (Zilleßen 1998: 58). Partizipation in Netzwerken erhöhe demnach „nicht nur die Demokratieverträglichkeit eines Systems, sondern zugleich auch die Effektivität“ (Eißel 2000: 178).

Damit diese hochgesteckten Ziele zumindest teilweise erreicht werden können, haben wir an anderer Stelle einige *normative* Vorgaben für die kooperative Demokratie entwickelt, so dass der Begriff kooperative Demokratie für uns nicht nur eine beschreibende, sondern auch eine normative Dimension hat (Holtkamp et al. 2006):

Die Beteiligungsangebote müssen danach an den im Zuge des Wertewandels veränderten Bedürfnissen und Interessen der Bürger ansetzen. Der Hinweis darauf, dass durch die kooperative Demokratie eine höhere Legitimität, Effizienz und Effektivität erreicht werden kann, motiviert allein selten zur Beteiligung. Diese häufig aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger zentralen Argumente müssen durch eine Perspektive „von unten“ ergänzt werden, damit die Beteiligungsangebote von den Bürgern tatsächlich angenommen werden bzw. zu einem nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen führen. Ziel eines nachhaltigen Umgangs ist, dass die Bereitschaft der Bürger, nach der Teilnahme an Beteiligungsangeboten auch zukünftig zu partizipieren, gestärkt werden soll. In der Mitgestalterrolle bedeutet dies, dass das Engagement Spaß bzw. subjektiv „Sinn“ machen sollte. In der Auftraggeberrolle erwarten die Bürger vor allem, dass die Beteiligungsergebnisse hinterher zumindest zum Teil auch umgesetzt werden. Darüber hinaus sind bei den Beteiligungsangeboten die begrenzten Zeitressourcen der Bürger zu berücksichtigen, und die Bürger sollten weder zeitlich noch kognitiv überfordert werden. Die Beteiligungsangebote sollten zudem darauf abzielen, dass möglichst viele Bevölkerungsgruppen vertreten sind.

Damit diese Bedingungen zumindest annähernd erfüllt sind, bedarf es eines vorausschauenden Partizipationsmanagements, in dem die kommunalen Entscheidungsträger die Beteiligungsangebote dementsprechend zuschneiden und aktiv unterstützen. Die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse wird zu einer zentralen Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger, aber gerade bei wichtigen Fragen sollten sie nicht nur formal, sondern auch faktisch das Letztentscheidungsrecht haben, um sozial selektive Beteiligungsergebnisse korrigieren zu können und die Ergebnisse mit allgemeinen Stadtentwicklungszielen und übergreifenden Planungen abstimmen zu können. Darüber hinaus sollen die Beteiligungsthemen so zugeschnitten werden, dass die Bürger nicht zeitlich überfordert werden. Die Beteiligung bezieht sich somit eher auf die kleinräumige Planung und konkrete Projekte.

Insgesamt soll die kooperative Demokratie aus einer pragmatischen Perspektive zur Förderung von Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement beitragen, ohne damit eine Kontrolle von Herrschaft oder eine umfassende Partizipation oder gar eine „ideale Sprechsituation“ gewährleisten zu können. Die kooperative Demokratie als normatives Konzept ist stark an den derzeitigen kommunalen Entscheidungsstrukturen orientiert. Ausgehend von als gegeben angenommenen Strukturen soll sie in einem inhaltlich und zeitlich beschränkten Maße die von den kommunalen Entscheidungsträgern stark vorstrukturierte Beteiligung von Bürgern und Verbänden gewährleisten. Diese Beschränkungen sollen auch zu einer im Vergleich zu partizipativen und deliberativen Ansätzen höheren Realisierbarkeit der kooperativen Demokratie führen.

3.3 Leistungen und Probleme der Bürgerkommune

In den landesweiten Befragungen in Baden-Württemberg und NRW des Forschungsprojekts Bürgerkommune gaben mehr als die Hälfte der Bürgermeister (55,2 %) an, dass sich der Stadtrat oder der Bürgermeister offiziell das Ziel gesetzt haben, eine Bürgerkommune bzw. eine bürgerorientierte Kommune zu werden. Dies zeigt, dass das Konzept der Bürgerkommune zumindest von den direktgewählten Bürgermeistern mittlerweile ebenso bereitwillig aufgenommen wird wie vor Jahren noch das Neue Steuerungsmodell. Sie sind nach ihren Angaben die zentralen Promotoren der Bürgerkommune, was auch auf die skizzierten Anreize der Direktwahl zur Vermittlung von Bürgernähe zurückzuführen ist. Allerdings gilt dies maßgeblich nur für die Förderung der drei Bestimmungsrollen – also der Säulen der Bürgerkommune, während das gemeinsame Dach der Bürgerkommune bisher nur begrenzt umgesetzt wurde.

Ausgehend von empirischen Untersuchungen lassen sich die folgenden Leistungen von Bürgerkommunen bzw. einzelne Instrumente zur Förderung der drei Bestimmungsrollen konstatieren (Bogumil et al. 2003):

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 Bestimmungsangebote 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.

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.

Bei der Umsetzung von Beteiligungsinstrumenten in der Auftraggeber- und Mitgestalterrolle zeichnen sich, ähnlich wie beim Neuen Steuerungsmodell, vor allem zwei gravie-

rende Problemlagen ab: die zu erwartenden Akteurswiderstände und die kommunale Haushaltskrise.

Die Bürgerkommune würde dem skizzierten Konzept entsprechend zu einer Veränderung des kommunalen Machtdreiecks zwischen Bürgern, Verwaltung und Kommunalpolitik führen. Aber nur 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.

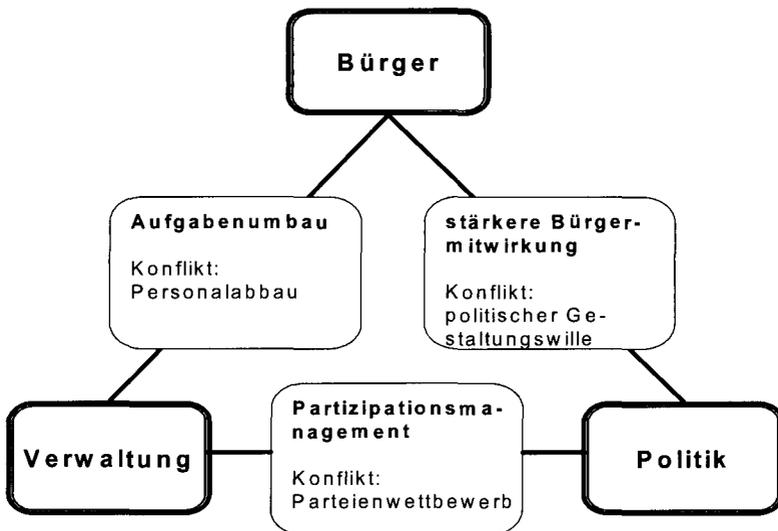
Darüber hinaus kann ein gemeinsames Partizipationsmanagement aufgrund der unterschiedlichen Interessen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen häufig nur schwer realisiert werden. Zwar führt der Parteienwettbewerb im Verbund mit dem perzipierten öffentlichen Erwartungsdruck dazu, dass sich die Parteien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

Die Analyse von kooperativen Demokratieelementen im Rahmen der Auftraggeberrolle zeigt demgegenüber, wie notwendig ein funktionierendes Partizipationsmanagement wäre, das den Nutzen und die Probleme von Beteiligungsangeboten vor ihrem Einsatz abschätzt. So wurden die hohen Erwartungen der lokalen Politikforschung in die dialogorien-

tierten Verfahren nicht selten enttäuscht (Holtkamp 2005; Holtkamp et al. 2006). Die zeitintensive Beteiligung bei gleichzeitiger mangelnder Umsetzung der Beteiligungsergebnisse forciert, wie skizziert, eher Politik(er)verdrossenheit und die Homogenisierung des Diskurses durch die Exit-Option der Teilnehmer bringt darüber hinaus häufig relativ einseitige Sichtweisen hervor und kann auch zu einer Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte führen, zumal sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen häufig nicht an Bürgerforen beteiligt werden bzw. nicht teilnehmen wollen. Insgesamt tragen Bürgerforen häufig nur wenig zu einem höheren Wertberücksichtigungspotential 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 einigen Fällen kaum eingestellt. Aufgrund der Kollektivgutproblematik sowie der mangelnden Verpflichtungsfähigkeit gerade lokaler 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.

All diese Probleme der kooperativen Demokratie werden in den vom Parteienwettbewerb durchzogenen Debatten vor Ort weitgehend ausgeblendet. In der Öffentlichkeit gilt „je mehr Beteiligung, desto besser“, während das kritische Reflektieren über Bürgerbeteiligung als „Publikumsbeschimpfung gebrandmarkt“ wird. Damit sind die Bedingungen für ein vorausschauendes Partizipationsmanagement, um sich abzeichnende Probleme frühzeitig durch die gezielte Auswahl von Beteiligungsinstrumenten und -themen reduzieren zu können, in vielen Kommunen relativ ungünstig.

Abbildung 4: Konfliktlinien in der Bürgerkommune



Quelle: Eigene Darstellung.

Das zweite grundlegende Problem der Bürgerkommune ist, dass sie relativ große kommunale Handlungsspielräume voraussetzt. Die dauerhaft anhaltende Haushaltskrise im Verbund mit der Intervention der Aufsichtsbehörden führt aber gerade in den untersuchten nordrhein-westfälischen Kommunen dazu, dass die notwendige Engagementinfrastruktur (Freiwilligenagenturen etc.) nicht im vollen Maße vorgehalten werden kann und die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen prekär wird. Es droht – überspitzt gesagt – eine „*Demokratisierung der Machtlosigkeit*“ (Roth 2001: 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 aufgrund 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 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 Freiwilligenagenturen, 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 (Bogumil et al. 2003). 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. Viele Instrumente der Bürgerkommune gehören zu den freiwilligen Aufgabenbereichen, die aus der Perspektive der Kommunalaufsicht nicht ausgebaut, sondern deutlich reduziert werden sollen.

In der Analyse der Untersuchungsgemeinden im Rahmen des Forschungsprojektes zeigte sich aber auch, dass durch die Haushaltskrise die bürgerschaftliche Koproduktion durchaus forciert werden kann. So hat man in der nordrhein-westfälischen Untersuchungsstadt Arnsberg im Rahmen der Haushaltskonsolidierung beispielsweise schon 1995 die Unterhaltung von Sportplätzen auf Sportvereine übertragen. Durch den Abbau von städtischem Personal im Bereich der Grünpflege wurde ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet und die Sportvereine erhalten trotz Haushaltskrise zusätzlich Einnahmen zur Erledigung dieser Aufgaben. Die Aufgabenübertragung wurde in Arnsberg aufgrund der erwarteten Konsolidierungseffekte gegen den Widerstand der Beschäftigten durchgesetzt und alle interviewten Akteure gaben an, dass sie mit der Aufgabenerledigung durch die Sport-

vereine sehr zufrieden seien. In der baden-württembergischen Untersuchungskommune Schwäbisch Gmünd hat man im Untersuchungszeitraum hingegen auch aufgrund des sehr geringeren Konsolidierungsdrucks keine Aufgaben auf die Sportvereine übertragen. Insbesondere der Personalrat und die Fachverwaltung streuten Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer Aufgabenübertragung. Es wurde bezweifelt, dass sich dies finanziell rentieren würde. Die Sportstätten seien (ähnlich wie in Arnsberg) sehr verstreut und das Gerät müsste von der Verwaltung immer wieder angeliefert und koordiniert werden, weil das Ehrenamtlichen nicht zuzumuten sei. Weiterhin sei zu fragen, wie Qualitätsstandards zu gewährleisten wären. Schließlich wurde gefragt: „Wer ist eigentlich schuld, wenn nach vier oder fünf Jahren der Rasen kaputt ist?“ Dies sind die gängigen Vorbehalte der Verwaltungsakteure, wie sich auch in unserer landesweiten Befragung der Bürgermeister zeigte. Auffällig ist dabei aber, dass die Bürgermeister in NRW in der landesweiten Befragung durchweg die Probleme von Aufgabenübertragung als nicht so gravierend ansehen wie ihre Kollegen in Baden-Württemberg. In der kommunalen Haushaltskrise werden diese Bedenken offensichtlich eher zurückgestellt.

Allerdings sind der Aufgabenübertragung an „unorganisierte“ Bürger auch in der Haushaltskrise durchaus Grenzen gesetzt. Die kommunalen Entscheidungsträger präferieren häufig eine Übertragung der Grünpflege und der Pflege öffentlicher Einrichtungen auf die Bürger, während die Bürger sich mit Abstand am wenigsten bei der Pflege öffentlicher Einrichtungen und bei der öffentlichen Grünpflege engagieren wollen, wie sich in den Bürgerumfragen in unserem Forschungsprojekt gezeigt hat. Dies ist vor dem Hintergrund des Wertewandels und der gewandelten Engagementmotive wenig verwunderlich. Auch in unserer Bürgerbefragung gaben die Bürger am häufigsten als Motiv für ehrenamtliches Engagement an, dass es ihnen Spaß macht. Am wenigsten wurden Pflichtmotive angegeben. Gerade einfache standardisierte Arbeiten, die nur wenige Entscheidungs- und Handlungsspielräume lassen, wie z.B. die Pflege von öffentlichen Einrichtungen, sind vor diesem Hintergrund nur wenig attraktiv. Demgegenüber erwarten die Beschäftigten und kommunalen Entscheidungsträger häufig immer noch ein dauerhaftes Engagement, in dem sich die Bürger für die „Gemeinschaft“ aufopfern. Diese deutlich erkennbaren Präferenzenunterschiede zwischen Engagementangeboten und -nachfrage dürften auch zu der geringen Ausschöpfung des in vielen Umfragen ermittelten Engagementpotenzials beitragen.

4 Zusammenfassung und Ausblick

In den letzten Jahren gingen bemerkenswerte Initiativen einer politikfeldübergreifenden Engagementpolitik von der kommunalen Ebene aus. Nach den massiven Implementationsproblemen des betriebswirtschaftlich inspirierten Neuen Steuerungsmodells setzen viele Kommunen auf das Leitbild der Bürgerkommune. Aufbauend auf einer stärker kundenorientierten Kommunalverwaltung soll das freiwillige Engagement bereichsübergreifend gefördert und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen beteiligen werden. Neben einigen Reformerfolgen zeigen sich bei der Umsetzung der Bürgerkommune aber durchaus ähnliche Probleme und Implementationswiderstände wie beim Neuen Steuerungsmodell:

- Reformkonzepte werden in den Kommunen in der Regel nicht ganzheitlich umgesetzt. Die Kommunen picken sich nur einzelne Reformbausteine heraus, die die aus ihrer Sicht relevantesten Probleme lösen sollen und auch den Eigeninteressen der Akteure entsprechen. Bei starkem Konsolidierungsdruck werden häufig nur die Bausteine umgesetzt, die sofortige Einspareffekte versprechen.
- Zudem sehen viele Verwaltungsmitarbeiter im Reformleitbild der Bürgerkommune eine Rationalisierungsstrategie, die durch „bürgerschaftliche Privatisierung“ den Personalabbau forcieren soll, und versuchen sich dagegen zur Wehr zu setzen.
- Viele Ratsmitglieder stehen der Bürgerkommune ebenfalls reserviert gegenüber und vermeiden einen Verlust ihrer Kompetenzen häufig durch die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen. Zudem führt der ausgeprägte Parteienwettbewerb in konkurrenzdemokratischen Räten dazu, dass das Partizipationsmanagement nicht gemeinsam (und reflektiert) von den Stadträten umgesetzt wurde.

Allerdings wirken die eingangs beschriebenen Trends der Haushaltskrise und der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters auf die Umsetzung der Bürgerkommune teilweise reformförderlicher als dies bei dem nur sehr begrenzt erfolgreichen Neuen Steuerungsmodell der Fall war.

So wird durch die Haushaltskrise entscheidend der Druck erhöht, Verwaltungsaufgaben auf Vereine und Bürger zu übertragen. Mit Verweis auf Haushaltskrise und mögliche aufsichtsbehördliche Eingriffe kann die ehrenamtliche Koproduktion häufig auch gegen den Widerstand der öffentlich Beschäftigten durchgesetzt werden, weil hierdurch relativ kurzfristig Konsolidierungseffekte erzielbar sind. Bei besserer haushaltspolitischer Lage tendieren Verwaltungen hingegen zur Aufgabenexpansion und lassen in vielen Bereichen nur wenig Raum für ehrenamtliches Engagement. In der Haushaltskrise werden demgegenüber die üblichen Bedenken der kommunalen Entscheidungsträger gegen ehrenamtliche Aufgabenproduktion zurückgestellt. Insofern gilt also nicht wie beim Neuen Steuerungsmodell, dass mit zunehmender Haushaltskrise die Verwaltungsreform wieder zurückgenommen wird, sondern Formen der ehrenamtlichen Koproduktion und Aufgabenübertragung werden hierdurch maßgeblich forciert.

Zugleich ist aber auch zu konstatieren, dass bei defizitärer Haushaltssituation die Akteurskonflikte zunehmen und wenn Bund und Länder nicht gesonderte Förderprogramme auflegen, die notwendige Engagementinfrastruktur kaum aufgebaut bzw. weiter unterhalten werden kann (vgl. auch Gisela Jakob in diesem Band). Kommunale Eigenanteile bei der Förderung von Freiwilligenagenturen, Ehrenamtsbörsen und Seniorenbüros können sich viele Kommunen, die unter strenger Haushaltsaufsicht stehen, kaum noch leisten. Selbst vor Jahren noch selbstverständliche Dienstleistungen, wie die finanzielle Förderung des Vereinswesens sowie die Bereitstellung von öffentlichen Räumen, stehen zunehmend zur Disposition. Insofern haben viele Kommunen – bis auf einige Vorzeigestädte in Baden-Württemberg – genug damit zu tun, diese alten Förderstrukturen abzusichern. Neue Impulse für den Ausbau der durchaus kostenintensiven Engagementinfrastruktur sind von vielen Kommunen somit kaum zu erwarten.

Die Einführung der Direktwahl des Verwaltungschefs wirkt als zweiter zentraler Trend im Vergleich zum Neuen Steuerungsmodell für die Bürgerkommune deutlich förderlicher.

Die direktgewählten Bürgermeister sind die Hauptpromotoren des Konzepts der Bürgerkommune, auch um ihre Wiederwahl durch Vermittlung von Bürgernähe abzusichern, während das Interesse an der wenig öffentlichkeitswirksamen Binnenmodernisierung der Verwaltung kaum ausgeprägt ist. Sie verfügen zugleich über erhebliche rechtliche Kompetenzen, um zumindest Teile der Bürgerkommune durchzusetzen. Der Bürgermeister als einer der wenigen kommunalen Berufspolitiker, der zusätzlich einen direkten Zugriff auf die Kommunalverwaltung hat, dürfte auch prinzipiell über die Ressourcen für ein stärker strategisch ausgerichtetes, die skizzierten Probleme der kooperativen Demokratie reduzierendes Partizipationsmanagement verfügen (Holtkamp 2007c). Dies verweist darauf, wie abhängig die Bürgerkommune – zumindest, wenn man sie eng als Verwaltungsreformkonzept fasst – von der Person und der Persönlichkeit des Bürgermeisters ist. Die sehr dominante Rolle des Bürgermeisters, die bereits in den Kommunalverfassungsreformen der letzten Jahre vorgezeichnet wurde, ist aus demokratietheoretischer Sicht durchaus problematisch. Wer kontrolliert den Verwaltungschef, wenn die Bürgerkommune real zur Bürgermeisterkommune mutiert? Das Kommunalparlament scheidet teilweise aufgrund des erheblichen Kompetenzverlustes aus (Bogumil/Holtkamp 2006). Die Angebote der kooperativen Demokratie dürften ebenfalls sicherlich keine effektive Kontrolle oder Eingrenzung der Machtansprüche der direktgewählten Bürgermeister gewährleisten, wie dies in der Local-Governance-Literatur suggeriert wird (Haus/Egner/Heinelt 2005: 211; Haus/Heinelt 2005: 29). Schließlich können die Bürgermeister die in Bürgerforen behandelten Themen häufig maßgeblich mitbestimmen und durch den Themenzuschnitt (inklusive Moderation) 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. 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).

Im Kern bleibt dann als Kontrollmöglichkeit, die von der Bürgerschaft ausgehen kann, nur das Engagement kritischer zivilgesellschaftlicher Akteure. Diese wurden aber in dem auf Kooperation angelegten Verwaltungsreformkonzept der Bürgerkommune, wie wir an dieser Stelle durchaus selbstkritisch anmerken, weitgehend ausgeblendet. Ihre eher konfrontativen Strategien und die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit können in Fällen von Machtmissbrauch zu empfindlichen, rechtlich abgesicherten Sanktionen für den Verwaltungschef führen (Bürgerbegehren, verwaltungsgerichtliche Überprüfungen und Abwahl).

Literatur

Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, In: VOP 13: 1: S. 6-11

- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Bogumil, Jörg (2002a): Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen, In: Haus, Michael (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: Leske + Budrich, S. 151-166
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen, In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, S. 151-184
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 29, Berlin: edition sigma
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2001: Die Neugestaltung des kommunalen Kräfterdreiecks, In: VOP 4/01, S. 10-12
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2004): Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune, In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/04, S. 103-125
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2005): Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW, In: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33-85
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2007): Die Bürgerkommune – Das Konzept in Theorie und Praxis, In: Neues Verwaltungsmanagement 2/07, S. 1-29
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2001): Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 19, Berlin: edition sigma
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2004): Modernisierung lokaler Politik – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, In: Jann, Werner et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: edition sigma, S. 64-74
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin: edition sigma
- Diemert, Dörte (2005): Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart: Kohlhammer
- Eißel, Dieter (1999): Kommunale Netzwerke als neue Formen konzertierter Aktionen, In: Klotz, Johannes/Zielinski (Hrsg.): Europa 2000 – Lokale Demokratie im Europa der Regionen, Heilbronn: Distel Verlag, S. 171-190
- Eißel, Dieter (2000): Strategische Netzwerke in der Kommunalpolitik, In: Zielinski, Heinz (Hrsg.): Die Modernisierung der Städte, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 175-194
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2002): Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Bundestagsdrucksache 14/2351, Berlin
- Feindt, Peter H. (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik – Neue Beteiligungsmodelle, In: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/97, S. 39-46
- Feindt, Peter H. (2001): Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt a. M.: Peter Lang Verlag

- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut (1992): Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, In: Aus Politik und Zeitgeschichte 39-40/92, S. 24-34
- Gessenharter, Wolfgang (1996): Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung, In: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/96, S. 3-13
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2005): Neue Formen des Regierens auf lokaler Ebene, In: Haus, Michael et al.(Hrsg.): Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden: Nomos, S. 15-75
- Haus, Michael/Egner, Björn/Heinelt, Hubert (2005): Direkt gewählte Bürgermeister und neue Formen des Regierens, In: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 201-264
- 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: Jehle Rehm, S. 11-22
- Holtkamp, Lars (2002a): Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, In: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: Leske + Budrich, S. 235-253
- Holtkamp, Lars (2002b): Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy, In: Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: Leske + Budrich, S. 55-73
- Holtkamp, Lars (2002c): Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger, In: Haus, Michael (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: Leske + Budrich, S. 129-147
- Holtkamp, Lars (2005): Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung – Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität, In: Oebbecke, Janbernd (Hrsg.): Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 15-34
- Holtkamp, Lars (2006a): Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht. Wenig Strategie und Transparenz, In: Verwaltungsrundschau 9/06, S. 294-298
- Holtkamp, Lars (2006b): Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse, In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37 / 06, S. 185-207
- Holtkamp, Lars (2006c): Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie – Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, In: PVS 4/06, S. 641-661
- Holtkamp, Lars (2007a): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Habil-Schrift., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Holtkamp, Lars (2007b): Ein Jahr beratender Sparkommissar – Eine Zwischenbilanz; In: Der Gemeindehaushalt 6/07, S. 134-135
- Holtkamp, Lars (2007c): Local Governance, In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg (2007): Verbände auf kommunaler Ebene, In: Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 539-561
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement, Frankfurt a. M.: Campus
- Holtkamp, Lars/Stach, Birgit (1995): Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Reihe Politikfeldanalyse, Marburg: Schüren Verlag
- Plamper, Harald (2000): Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun? Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapiere 32, Düsseldorf

- Roth, Roland (2001): Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, In: Schröter, Eckhart (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 133-152
- Weidner, Helmut (1996): Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland – Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes, WZB FS II 96-302, Berlin
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung – Zur politischen Steuerung im ‚Konzern Stadt‘, Hamburg: VSA Verlag
- Zilleßen, Horst (1993): Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, In: Zilleßen, Horst/Dienel, Peter/Strubelt, Wendelin (Hrsg.): Die Modernisierung der Demokratie, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17-39
- Zilleßen, Horst (1998): Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, In: Zilleßen, Horst (Hrsg.): Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17-38