

Die Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger

Vortrag bei der Tagung des Arbeitskreises „Lokale Politikforschung“ der DVPW am
15./16. 3. 01 in Heppenheim von Dr. Lars Holtkamp

Dr. Lars Holtkamp
FernUniversität Hagen
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsprojekt Bürgerkommune
Feithstraße 140 / AVZ II
D - 58084 Hagen
e-mail: Lars.Holtkamp@fernuni-hagen.de

Die Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger

I. Einleitung

In diesem Vortrag sollen zwei grundlegende Fragen diskutiert werden. Erstens, was man unter der Bürgerkommune zu verstehen hat und zweitens, welches Interesse die kommunalen Entscheidungsträger daran haben könnten, dieses neue Leitbild zu implementieren.

Diese Fragen stehen auch im Mittelpunkt eines Forschungsprojekts zur Bürgerkommune, das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wird, und in dem ich seit zwei Monaten beschäftigt bin.

Im Folgenden werde ich auf der Grundlage der Analyse von Fachbeiträgen kommunaler Praktiker und empirischen Untersuchungen - bedingt auch eigenen empirischen Beiträgen und Vorarbeiten (Holtkamp / Stach 1995 / Bogumil / Holtkamp 1999a / Holtkamp 2000b / Holtkamp 2001) – versuchen, die beiden aufgeworfenen Fragen in Hypothesenform zu beantworten.

II. Das Leitbild Bürgerkommune

Der Begriff Bürgerkommune erfreut sich seit Ende der 90er Jahre in der kommunalen Wissenschaft und Praxis wachsender Beliebtheit. Auffällig ist, dass im Gegensatz zum Neuen Steuerungsmodell bisher noch kein klar umrissenes Handlungskonzept für die Bürgerkommune vorliegt. Zwar mag die relativ unpräzise Definition der Bürgerkommune für die breite Verwendung des Begriffs förderlich sein, aber sicherlich nicht für die Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune.

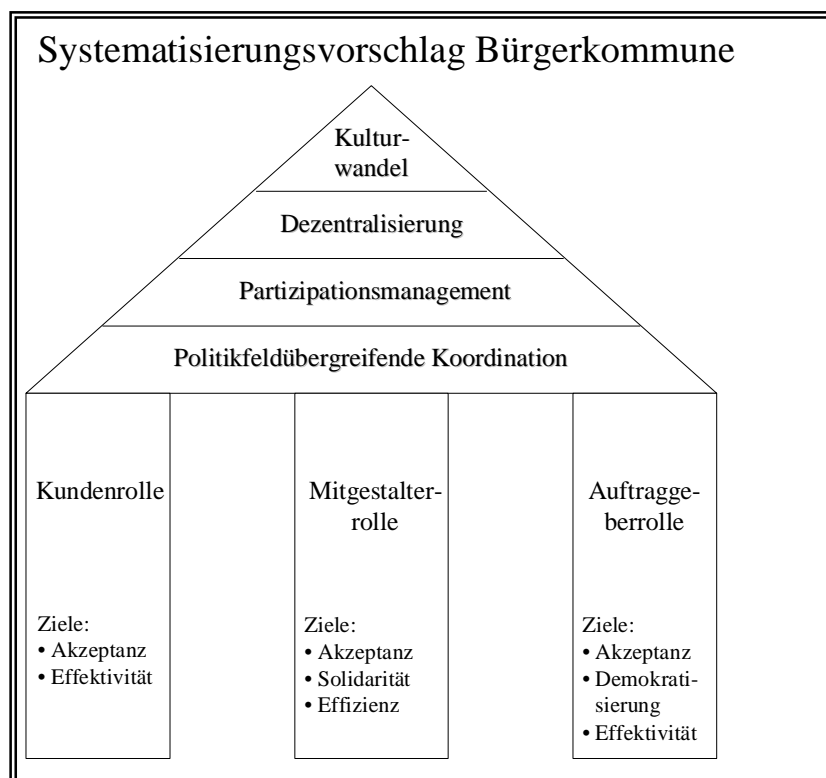
Im Folgenden soll ein praxisnahes Leitbild der Bürgerkommune skizziert werden, das sich aus der Analyse der Fachliteratur und eigenen Vorarbeiten speist (Holtkamp 2000b / Bogumil/Holtkamp 2001).

Aus meiner Sicht hat die Bürgerkommune fünf Ziele:

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

Fasst man die Aufsätze von Verwaltungspraktikern und Wissenschaftlern zusammen, scheint Konsens darüber zu bestehen, dass in der Bürgerkommune die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle gefördert werden soll (Bogumil 1999). Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an, während die Mitgestalter- und Kundenrolle v. a. in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs (Kundenbefragungen, Aktives Beschwerdemanagement etc.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (z. B. Pflege von Sportstätten durch Vereine) zu verstehen ist.

Die Beteiligungsrollen sind im unterschiedlichen Maße dazu geeignet, die Ziele der Bürgerkommune zu realisieren (siehe Abbildung¹): Während die Mitgestalterrolle beispielsweise 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. Anstatt die Ziele und Beteiligungsrollen der Bürgerkommune gegeneinander auszuspielen, empfiehlt sich ein Optimierungsmodell, in dem versucht wird alle Ziele der Bürgerkommune zu realisieren² und die Beteiligungsrollen dementsprechend gleichberechtigt zu fördern.



¹ Unter die Beteiligungsrollen werden – der Übersicht wegen – nur die Ziele eingeordnet, die im starken Maße von ihnen anvisiert werden.

² Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis z. T. erhebliche Zielkonflikte zu erwarten sind (z. B. Effizienz versus stärker Teilnahme der Bürger an der Willensbildung).

Neben diesen drei Beteiligungsrollen, die die „Säulen“ der Bürgerkommune sind, wird in der Fachliteratur immer wieder darauf verwiesen, dass es einer grundlegenden Umgestaltung des politisch administrativen Systems bedarf, damit die Beteiligungsinstrumente für die einzelnen Rollen sinnvoll eingesetzt werden können. Dieses gemeinsame „Dach“ der Bürgerkommune besteht im Wesentlichen aus vier Bausteinen, wenn man die verschiedenen Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis systematisiert.

Als Erstes sollten Organisationsstrukturen geschaffen werden, die eine politikfeldübergreifende Koordination der Bürgerbeteiligung ermöglichen. Die Bürger haben zumeist nur wenig Verständnis für die unterschiedlichen Ressortgrenzen und möchten, dass ihre Probleme ihrer Lebenslage entsprechend ganzheitlich behandelt werden. So kann man beispielsweise nicht als Jugendamt ein Jugendforum durchführen und dann bei Anregungen der Jugendlichen zur Förderung des Radverkehrs sich für nicht zuständig erklären. Wenn vorab keine klaren Kooperationsabsprachen zwischen den verschiedenen Fachbereichen bestehen, ist die Umsetzung querschnittsübergreifender Beteiligungsergebnisse eher unwahrscheinlich. Weiterhin ist unter politikfeldübergreifender Koordination zu verstehen, dass für den sich beteiligenden Bürger nach außen hin im Idealfall (v. a. in kleineren und mittleren Städten) nur ein zentraler Ansprechpartner zuständig ist, um ihm die übliche „Ämteralley“ zu ersparen (One-Stop-Participation).

Zweitens sollten gemeinsame nicht-öffentliche³ Runden von Politik und Verwaltung für das sog. Partizipationsmanagement geschaffen werden. Häufig kann man in der kommunalen Praxis feststellen, dass relativ unreflektiert Beteiligungsinstrumente eingesetzt werden, die im Wesentlichen von dem Engagement einzelner Verwaltungsmitarbeiter abhängen. 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 und wie die Beteiligungsergebnisse in das stark arbeitsteilige politisch-administrative System eingespeist werden sollen. Zwei Kriterien sind im Rahmen des Partizipationsmanagements besonders zu berücksichtigen: die soziale Ausgewogenheit und der nachhaltige Umgang mit Partizipationsressourcen.

Die **starke** Mittelschichtdominanz bei den Beteiligungsinstrumenten in allen drei Beteiligungsrollen ist kein unumstößliches soziales Gesetz, sondern hängt maßgeblich von der Wahl der Beteiligungsinstrumente ab. Nur führt der häufig relativ unreflektierte Einsatz von Beteiligungsinstrumenten dazu, dass diese prinzipiell für alle offen sind,

³ Die Nicht-Öffentlichkeit der Diskussion ist im Regelfall angebracht, weil gerade die Analyse von Schwächen der Beteiligungsmodelle in der Öffentlichkeit häufig als unzumutbare Kritik an den beteiligten und engagierten Bürgern ausgelegt werden kann (kritische Nachfragen zur Methodik können so zur für Kommunalpolitiker nicht opportunen „Publikumsbeschimpfung“ werden) und weil im Rahmen des Partizipationsmanagement ein interfraktioneller Konsens anzustreben ist, über den nur schwerlich im Beisein der Presse verhandelt werden kann.

mit der Konsequenz, dass nur die „üblichen Verdächtigen“ teilnehmen. An Stelle dieser Angebote sind Beteiligungsinstrumente auf bestimmte Zielgruppen zuzuschneiden, um auch andere soziale Kreise zu erreichen (Selle 2000: S.146f.).

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 (Holtkamp 2000b). Das bedeutet, dass man sich vor dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten v. a. überlegen sollte, ob **prinzipiell** mit der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu rechnen ist, die den Bürger auch zukünftig zur Partizipation motivieren könnte. Hier sind v.a die Bedürfnisse der Bürger, die unter dem Stichwort Wertewandel diskutiert werden (befristetes und projektorientiertes Engagement), zu berücksichtigen.

Der dritte Baustein ist die Delegation von Verantwortung auf Stadtteile, dezentrale Einrichtungen und Bürgergruppen bei dementsprechender kommunaler Rahmensteuerung. Die Delegation führt einerseits zu erhöhten Anreizen der Bürger sich an der Planung und Umsetzung lokaler Politik zu beteiligen. Andererseits ist die politikfeldübergreifende Koordination auf gesamtstädtischer Ebene wahrzunehmen, was darauf verweist, dass ein neue Balance zwischen zentraler Steuerung und dezentralen Handlungsspielräumen zu finden ist.

Der vierte „Baustein“ ist der umfassende Kulturwandel, der als kollektiver Lernprozess dazu führen soll, dass die kommunalen Entscheidungsträger von sich aus auf die Bürger zugehen (aktive Informationspolitik etc.) und die Beteiligung der Bürger eher als Bereicherung denn als Beschneidung ihrer Kompetenzen und Gefährdung eingespielter Routinen empfinden.

Soweit die kurze Vorstellung **eines** Konzepts der Bürgerkommune, das sicherlich noch in Diskussionen in Wissenschaft und Praxis weiterzuentwickeln ist.

III. Die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger beim Einsatz von Beteiligungsinstrumenten

Um Missverständnisse über den Begriff „kommunale Entscheidungsträger“ zu vermeiden, unter der Rubrik kommunale Entscheidungsträger werden im Folgenden die Ratsmitglieder, der hauptamtliche Bürgermeister und die Führungskräfte in der Kommunalverwaltung (Beigeordnete, Fachbereichsleiter, Amtsleiter, Kämmerer etc.) subsumiert⁴.

⁴ Die Begriffsbestimmung erfolgt in **leichter** Abwandlung zu Andersen (1998: S. 22), der unter den kommunalen Entscheidungsträgern neben Rat und Bürgermeister auch die Gesamtverwaltung ver-

Der Einsatz von einzelnen Beteiligungsinstrumenten in den drei Beteiligungsrollen hat im letzten Jahrzehnt in den bundesdeutschen Kommunen rapide zugenommen. Analysiert man die Politikfelder, in denen es ein besonders starkes „Wachstum“ von Beteiligungsinstrumenten zu verzeichnen gibt (Holtkamp 2000b), können unterschiedliche Anreizstrukturen aus der Perspektive der kommunalen Entscheidungsträger herausgearbeitet werden.

Im Folgenden sollen jeweils zwei Beteiligungsinstrumente für die Mitgestalter- und Auftraggeberrolle vorgestellt werden, die in bundesdeutschen Kommunen bereits häufig angewendet werden.

Beteiligungsinstrumente in der Kundenrolle werden im Folgenden nicht näher betrachtet, weil hierzu keine Evaluationsstudien vorliegen. Verschafft man sich jedoch einen groben Überblick über die Verteilung der Kundenbeteiligung über die einzelnen kommunalen Politikfelder, kann man feststellen, dass Kundenbeteiligung in den Bereichen besonders verbreitet ist, in denen die Kunden über eine Exit-Option verfügen, die zu einer Reduzierung der kommunalen Einnahmen führt (ÖPNV, Jugendcafes etc.). Die Exit-Option für Kunden ist in vielen kommunalen Politikfeldern aber nicht sehr ausgeprägt, weil u. a. der quasi-marktliche Wettbewerb in deutschen Verwaltungen noch kaum realisiert wurde (grundlegend zum Zusammenspiel von Exit und Voice: Hirschman 1993).

Kommen wir aber nun zu den vier Beispielen, die im Folgenden vertiefend analysiert werden sollen. Es handelt sich hierbei im Rahmen der Mitgestalterrolle um Freiwilligenzentren und um die Übertragung von Aufgaben (v. a. auf Sportvereine), und im Rahmen der Auftraggeberrolle um Mediationsverfahren und Stadtmarketingarbeitskreise.

Freiwilligenagenturen oder Freiwilligenzentren sprießen in Deutschland v. a. seit Mitte der 90er Jahre wie Pilze aus dem Boden. So wurden im Internet 1999 ungefähr 140 Freiwilligenzentren und –agenturen in Deutschland geführt.⁵ Im Rahmen des Modellverbundes Freiwilligenzentren wurden vom Caritasverband 16 Modellstandorte ausgewiesen, wobei dem Modellverbund im Laufe der Zeit zusätzliche Freiwilligenzentren beitraten. Die Freiwilligenzentren haben als Schwerpunkt in der bisherigen Aufbauphase die Vermittlung von vorher häufig „unorganisierten“ Freiwilligen. Die Vermittlungstätigkeit erstreckt sich v. a. auf das Ehrenamt im sozialen Bereich (Baldus et al. 1999). Eine Untersuchung der durch Freiwilligenzentren Vermittelten hat ergeben, dass die Hälfte bis zwei Drittel (Varianz zwischen den Standorten) aktuell in keiner Weise eh-

steht. Einfache Sachbearbeiter als Entscheidungsträger einzuordnen, scheint mir nicht ganz angebracht zu sein.

5 Aktueller Überblick auf der Grundlage einer Befragung der Städte und Gemeinden zu Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros und Selbsthilfekontaktstellen in Braun et al 2000: S. 28

renamtlich tätig war, so dass wirklich auch neue soziale Kreise für freiwillige Tätigkeiten gewonnen werden konnten. Hervorhebenswert ist weiterhin, dass ca. 30% der vermittelten Freiwilligen arbeitslos sind (mit starkem regionalen Schwerpunkt in Ostdeutschland).

Insgesamt ist man bei der wissenschaftlichen Begleitforschung von Freiwilligenzentren des Caritasverbandes sehr darum bemüht, keine Übersichten über die Vermittlungszahlen an verschiedenen Standorten zu veröffentlichen. Es deutet aber viel darauf hin, dass die Vermittlungszahlen nicht so hoch sind, wie viele erwartet haben (Jakob / Janning 2000: S. 69).

Auf diesem Hintergrund stellt sich für die Kommunen noch drängender die Frage der Finanzierung. Dabei kann festgehalten werden, dass in vielen Bundesländern umfangreiche Förderprogramme bestehen, die aber zeitlich begrenzt sind. Des Weiteren wird z. T. gerade in kreisangehörigen Gemeinden überlegt, ob man nicht ein Freiwilligenzentrum auch ehrenamtlich führen kann, um Personalkosten zu sparen. Das bekannteste Beispiel einer ausschließlich ehrenamtlich betriebenen Freiwilligenagentur findet sich in der Stadt Herten im Ruhrgebiet (Münich 1999). Von dem anfänglichen ehrenamtlichen Team, bestehend aus vier engagierten Personen, ist nur noch eine Person übrig geblieben, die mittlerweile von der Stadt als Honorarkraft beschäftigt wird.

Alles deutet darauf hin, dass der kontinuierliche Betrieb eines Freiwilligenzentrums mit ausschließlich ehrenamtlichen Mitarbeitern in der Regel nicht sichergestellt werden kann. Das sollte auch nicht weiter verwundern, weil eine Ursache für den Einsatz von Freiwilligenzentren gerade in der zunehmenden Befristung und Projektorientierung des Engagements liegt. Dadurch dass die Förderung des „Ehrenamtes“ hauptamtliche Strukturen erfordert, kommen auf Dauer eher zusätzliche Kosten auf die Kommunen zu, während die **kommunalen** Konsolidierungseffekte durch den vermehrten ehrenamtlichen Einsatz eher ungewiss bleiben. Der Anreiz für die kommunale Förderung liegt also weniger in der kommunalen Haushaltskonsolidierung, sondern eher in der Effektivitätssteigerung. Mit ehrenamtlichem Engagement können spezifische Ressourcen mobilisiert werden, die sonst nicht zu finanzieren wären bzw. nicht durch hauptamtliches Personal bereitgestellt werden können⁶.

Abschließend bleibt festzustellen, dass Probleme für die kommunalen Entscheidungsträger bei der Etablierung von Freiwilligenzentren auch dann entstehen können, wenn vorher nicht im Rahmen des Partizipationsmanagement - wie sonst in den korporatisti-

⁶ So zeigt sich beispielsweise, dass trotz erheblichem staatlichen Personalaufwand, beispielsweise bei den Altenpflegeeinrichtungen, die subjektive Lebenszufriedenheit der Patienten häufig erschreckend niedrig ist. Insbesondere die Verhinderung von Einsamkeit und das Knüpfen persönlicher Unterstützungsnetzwerke kann nur sehr bedingt durch professionelle Dienstleistungsanbieter gewährleistet werden. Es macht für viele Patienten einen großen Unterschied, ob sie jemanden indirekt für einen gemeinsamen Spaziergang bezahlen oder ob derjenige sie aus „freien Stücken“ begleitet.

schen Strukturen der lokalen Wohlfahrtspflege üblich - eine enge Kooperation mit allen am Ort vertretenen Wohlfahrtsverbänden gesucht wurde (Holtkamp 2000a: S. 307 / Klie et al. 1998: S. 89f.). Nicht selten werden die Freiwilligenzentren von den Wohlfahrtsverbänden als Konkurrenz erlebt - als Konkurrenz um Ehrenamtliche und um begrenzte Fördermittel.

Ein weiteres Beteiligungsangebot in der Mitgestalterrolle ist die Übertragung von Aufgaben auf Sportvereine, die seit Anfang der 90er Jahre zur gängigen Verwaltungspraxis gehört (Wohlfahrt / Zühlke 1999: S. 21). Hier geht es schwerpunktmäßig um den Abschluss von Nutzungsverträgen, in denen v. a. Sportvereine die Unterhaltung von Sporteinrichtungen übernehmen und dafür verringerte Nutzungsentgelte entrichten müssen oder Zuschüsse von den Kommunen erhalten.

Diese Nutzungsverträge dienen häufig der Ausgabenreduzierung im Rahmen der kommunalen Haushaltspolitik⁷. Insbesondere werden seitens der Kommunen Personalkosten eingespart, indem gerade im Arbeiterbereich durch die „natürliche Fluktuation“ Personal abgebaut wird.⁸ Weiterhin erwartet man in der kommunalen Praxis auch dadurch indirekte Konsolidierungseffekte, dass die Vereinsmitglieder mit „ihrem Eigentum“ pfleglicher umgehen und auch keine so hohen Anforderungen an ihre Vereine wie an die „anonyme“ Stadtverwaltung stellen (Janssen 1994: S. 199). Der Abschluss von Verträgen mit Sportvereinen stellt für die kommunalen Entscheidungsträger auch deswegen häufig kein Problem dar, weil durch langjährige kooperative Beziehungen sich ein Klima des gegenseitigen Vertrauens entwickeln konnte. Dies gilt nicht nur für die Kommunalverwaltung, sondern auch für die Mehrzahl der Ratsmitglieder, die sich häufig aus nicht ganz uneigennütigen Gründen in den mitgliedsstarken Sportvereinen engagieren.

In einer im Ruhrgebiet durchgeführten Evaluationsstudie wurde aber deutlich, dass die Übertragung von Aufgaben auf Vereine mit massiven Steuerungsverlusten einhergehen kann. Insbesondere verschiebt sich die Machtbalance zwischen der Stadt und dem Verein in der Implementationsphase zum Nachteil der kommunalen Entscheidungsträger (Andersen et al. 1998: S. 61). Auch bei der Übertragung von Aufgaben auf Vereine

⁷ Als kleiner empirischer Beleg für die Dominanz der Haushaltskonsolidierung bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben kann auch die Wettbewerbsdokumentation zur bürgerorientierten Kommune der Bertelsmannstiftung angesehen werden. Von den insgesamt gut 80 Städten, die sich für diesen Wettbewerb bewarben, machten 54 Angaben zu den Motiven der Aufgabenübertragung in ihrer Stadt. 39 Städte gaben explizit die Entlastung der kommunalen Haushalte als Motiv an (Sinig/Wimmer 2000; Auswertung der Daten L. H.).

⁸ Dieser Personalabbau führt nicht selten zu Konflikten mit einzelnen Beschäftigtengruppen, den Personalräten und Gewerkschaften, die deswegen der Diskussion über die Bürgerkommune relativ kritisch gegenüberstehen. Sie verweisen auch darauf, dass es sich hierbei teilweise nicht mehr um ehrenamtlich Tätige, sondern um bezahlte, aber nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte handelt.

sind also intensive Vorüberlegungen im Rahmen des Partizipationsmanagements angezeigt, ob eine Übertragung, gerade von **strategisch** wichtigen Aufgaben, sinnvoll ist. Dabei ist v. a. zu bedenken, dass die Übertragung von Aufgaben angesichts des zu erwartenden öffentlichen Drucks nur schwer rückgängig gemacht werden kann. Im Gegensatz zur Übertragung von Aufgaben auf private Unternehmen kann die Kritik an der Aufgabenerledigung durch Vereine als „Miesmachen ehrenamtlichen Engagements“ gebrandmarkt werden, zumal hierbei die enge Verflechtung von Kommunalpolitik und Vereinen zu berücksichtigen ist. Des Weiteren ist fraglich, ob sich die kommunalen Entscheidungsträger auch auf die Vereine verlassen können. Der Wertewandel ist auch nicht spurlos an den Vereinen vorübergegangen. So sind die langfristig stark engagierten Mitglieder zur knappen Ressource geworden (Gehne 1998: S. 217).

Kommen wir nun zu dem ersten der beiden Beteiligungsbeispiele im Rahmen der Auftraggeberrolle – den Mediationsverfahren, die auch in der Politikwissenschaft einige Beachtung gefunden haben. Was versteht man unter Mediationsverfahren? Ein unparteiischer Vermittler versucht unterschiedliche Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und im Rahmen eines Diskussionsprozesses eine einvernehmliche Lösung zu finden (Holtkamp / Stach 1995).

Schwerpunktmäßig wurden Mediationsverfahren in Deutschland v. a. in der Umweltpolitik und dort speziell zur Klärung von Standortfragen eingesetzt (z. B. Standorte für Abfallentsorgungsanlagen). Von 1990 bis 1997 wurden bereits ca. 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben mit kommunalem Bezug in der deutschen Umweltpolitik durchgeführt (Jeglitzka / Hoyer 1998).

Während die damalige Bundesregierung eine Verfahrensbeschleunigung u. a. durch einen Abbau von Beteiligungsrechten realisieren wollte, steht der Einsatz von Mediationsverfahren seit Anfang der 90er Jahre für Beschleunigung durch mehr Bürgerbeteiligung. Die Verfahren zur Realisierung von Großvorhaben verzögern sich u. a. durch die Klagen vor den Verwaltungsgerichten und den Druck von Bürgerinitiativen auf die kommunalen Entscheidungsträger. Dementsprechend könnte die Suche nach einem Konsens diese Entscheidungsblockaden auflösen und zu einer schnelleren Projektrealisierung führen. Die Anreize der kommunalen Entscheidungsträger bei massiven Konflikten einen Konsens zwischen den relevanten Akteuren „herzustellen“, haben sich durch die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen in den 90er Jahren noch verstärkt. Die Veto-Positionen der Bürger sind durch die mittlerweile in allen Bundesländern eingeführten kommunalen Bürgerbegehren deutlich ausgebaut worden, bei allerdings sehr unterschiedlichen Zugangsbarrieren in den einzelnen Bundesländern (Kurzübersicht in: Holtkamp 2000b: S. 17)⁹. Weiterhin ist bei massiven Konflikten für die kommunalen Entscheidungsträger zu berücksichtigen, dass die Gefahr einer zusätz-

⁹ Zum Zusammenhang von Bürgerbegehren und Einsatz von dialogorientierten Verfahren in der Auftraggeberrolle siehe: Trütken 2000 / Lackner 1999

lichen Konkurrenz auf dem kommunalpolitischen Markt besteht, die durch den Fall der 5%-Hürde bei den Kommunalwahlen in vielen Bundesländern noch wahrscheinlicher geworden ist.

Dennoch ergeben sich für die kommunalen Entscheidungsträger erhebliche Probleme bei dem Einsatz von Mediationsverfahren. So können Bürgerinitiativen und Umweltverbände während der Verfahren auf Zeit spielen und anschließend dennoch vor Gericht ziehen. Selbst wenn ein Konsens zwischen allen Gruppen im Verfahren erreicht wird, bestehen aufgrund des geringen Verpflichtungspotentials der (häufig mit imperativem Mandat ausgestatteten) Initiativenvertreter erhebliche Unsicherheiten, ob der Konsens auch der Verbandsbasis vermittelt werden kann. **Ein** klagender Anwohner kann ausreichen, um den mühsam errungenen Konsens zu torpedieren. Dennoch führt der frühzeitige Einbezug der Betroffenen zu mehr Steuerungswissen, das in der Regel die Planung „gerichtsfester“ werden lässt.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die kommunalen Entscheidungsträger nur selten - nicht zu letzt aufgrund einer konfliktgeladenen Vorlaufphase - auf kooperative Beziehungen zu den Verbänden und Initiativen zurückgreifen können, wie das beispielsweise bei der Übertragung von Aufgaben auf Sportvereine häufig der Fall ist.

Insgesamt zeigt sich in Deutschland, dass bei **massiven** Standortkonflikten in vielen Mediationsverfahren keine Einigung auf **einen** Standort gefunden wurde (Jansen 1997 / Holzinger / Weidner 1997)¹⁰. Bei vielen kleineren Konflikten waren Mediationsverfahren aber auch in Deutschland erfolgreich (Holtkamp / Stach 1995).

In einem anderen Politikfeld geht es bei den Beteiligungsangeboten **weniger** um die Regulierung grundsätzlicher Konflikte¹¹ sondern um die Diskussion abgestimmter Strategien. Die Rede ist hier vom Stadtmarketing, bei dem nicht nur in den Großstädten die Beteiligung von Verbänden und Bürgern fast zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Hintergrund dieses Partizipationsangebotes sind in der Praxis häufig die massiven Absatz- und Attraktivitätsprobleme des Einzelhandels in den Innenstädten. Insbesondere wird der Einzelhandel zunehmend bedroht durch periphere Einkaufszentren, mit der Folge, dass sich aus den Innenstädten einige Kaufhäuser zurückziehen und wichtige

10 Wegen dieser zunehmenden Probleme von Mediationsverfahren bei Standortkonflikten in Deutschland wurde von wissenschaftlicher Seite das Mediationsverfahren um einige Elemente erweitert. Angelehnt an die Konfliktregelungsmechanismen der Tarifautonomie wurde das sog. Planschlichtungsverfahren entwickelt (Fürst 2000), in dem nach der Diskussion mit den relevanten Akteuren am Ende ein Schlichterspruch steht, der von den Akteuren zu akzeptieren und vom Rat umzusetzen ist.

11 Allerdings werden im Stadtmarketing auch häufig innerstädtische Verkehrsprobleme diskutiert, die nicht selten zu erheblichen Konflikten führen können (Neubau von Parkplätzen, Parkraumbewirtschaftung, autofreie Innenstadt etc.). In diesen konfliktreichen Verkehrsfragen liegt ein weiterer Grund für die Einbeziehung des Einzelhandels, der häufig mit der Einführung der Bürgerbegehren über eine glaubhafte Veto-Position verfügt (Beispiel hierfür, siehe Holtkamp 2000a: S. 308).

Fachgeschäfte schließen. Diese Angebotslücken können wiederum zu weiteren Kaufkraftverlusten führen. Die Konkurrenz auf der grünen Wiese, die für viele Innenstädte zu einer Abwärtsspirale (nachlassende Kaufkraft - zunehmende Angebotslücken - weiter nachlassende Kaufkraft etc.) führt, konnte bisher weder durch landesplanerische Eingriffe noch durch interkommunale Kooperationsformen abgewendet werden (Bleyer 1999).

Dementsprechend bleibt eigentlich nur noch die „relativ bescheidene“ Entwicklungsoption offen, dass die kommunalen Entscheidungsträger in Kooperation mit dem Einzelhandel und anderen gesellschaftlichen Gruppen versuchen, die Innenstadt für die Konsumenten wieder attraktiver zu gestalten – also den Wettbewerb mit den Einkaufszentren vor der Stadt aktiv aufzunehmen. Das ist eine Aufgabe, die die Kommunalpolitik und -verwaltung aufgrund mangelnder Steuerungskompetenzen nicht sinnvoll im Alleingang erledigen kann.

In NRW sind diese gemeinsamen Gremien von Stadt, Einzelhandel und sonstigen Bürgergruppen sogar Voraussetzung dafür, dass die Kommune für Stadtmarketingkonzepte Fördergelder des Landes empfangen kann. Nicht zuletzt wegen dieser Landesförderung gab es 1999 in jeder achten Kommune in NRW einen Stadtmarketingarbeitskreis. Auch wenn die Landesförderung lediglich als Anlaufhilfe gedacht war für kooperative Stadtmarketingarbeitskreise, die zu einer dauerhaften Einrichtung auch ohne Förderung werden sollten, zeichnen sich, wie die wissenschaftliche Begleitforschung ergab, hier erhebliche Probleme ab: Der Einzelhandel ist zwar bereit sich finanziell an konkreten Projekten in nicht unerheblichem Maße zu beteiligen; aber die Koordinations- und Overheadkosten will er im Regelfall nicht mittragen (Kahnert / Rudowski 1999: S. 13). Ähnlich wie bei Freiwilligenzentren muss letztlich die Kommune also in eine "Engagementinfrastruktur" investieren, um Beteiligung zu ermöglichen.

Deutlich wird an diesem Fall auch, dass die Grenze zwischen Auftraggeber- und Mitgestalterrolle fließend ist. Der Handel beteiligt sich an der Planung und will ein ordentliches Wort mitreden, nicht zuletzt, weil er schließlich auch eigene Ressourcen zur Verfügung stellt.

Bei einer bundesweiten Evaluationsstudie des Deutschen Instituts für Urbanistik wurde deutlich, dass vielen Bürgern der Stadtmarketingprozess zu abstrakt ist, wenn keine starke Projektorientierung vorliegt, die zu „erlebbaren“ Fortschritten führen kann (Grabow / Hollbach-Grömig 1998: S. 148). Eine zu starke Projektorientierung aber führt bei der Vernachlässigung grundsätzlicher strategischer Fragen häufig zu einem wenig effektiven Aktionismus (Kahnert / Rudowski 1999: S. 15). Die Austarierung des Spannungsfelds zwischen Leitbilddiskussionen einerseits und Projektplanung andererseits findet sich in vielen Beteiligungsprozessen und sollte im Rahmen des Partizipationsmanagements bereits vorher durchdacht werden. Der Schwerpunkt sollte im Regelfall aber auf der Projektorientierung liegen (Spiegel 1999).

Als weiteres Problem erwies sich in der Untersuchung des Difu, dass der Stadtmarketingprozess häufig nicht mit der lokalen Agenda verzahnt worden ist. Daran schließt sich die unangenehme Frage an, was die kommunalen Entscheidungsträger machen sollen, wenn aus unterschiedlichen Partizipationsangeboten vollkommen unterschiedliche Ergebnisse resultieren bzw. wie diese Ergebnisse überhaupt zusammengeführt werden können? Oder beschäftigt sich der Umweltausschuss ausschließlich mit den Ergebnissen der lokalen Agenda und der Wirtschaftsförderungsausschuss mit den Ergebnissen des Stadtmarketings? Das sind alles Fragen, die den Bedarf einer politikfeldübergreifenden Koordination noch mal unterstreichen.

Ein anderes sowohl bei Stadtmarketingprozessen als auch bei Mediationsverfahren auftretendes Problem stellt sich, wenn während des Beteiligungsverfahrens die politische Mehrheiten oder der Verwaltungschef wechseln, weil dies massiv die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse gefährdet (Holtkamp / Stach 1995: S. 89 ; Grabow / Holbach-Grömig 1998: S. 152). Auch diesem Problem kann man bedingt durch frühzeitiges **konsensuales** Partizipationsmanagement vorbeugen.

Wenn man nun insgesamt die Anreize auflistet, die aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger für eine stärkere Beteiligung der Bürger sprechen, muss man zwischen Systemzielen und Akteurszielen unterscheiden (Bogumil 2000: S. 30).

In den vier Beispielen – Freiwilligenzentren, Aufgabenübertragung an Sportvereine, Mediationsverfahren und Stadtmarketingarbeitskreise – wurden v. a. die Anreize angesprochen, die aus einer Erreichung der Systemziele resultieren – also eine Steigerung von Effizienz und Effektivität (siehe Tabelle 1). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass durch die Beteiligung der Bürger in der Kunden- und Mitgestalterrolle die effizienzmindernde Detailintervention des Rates reduziert werden kann. Wenn man davon ausgeht, dass in der kommunalen Praxis häufig der mit den Leistungen der Verwaltung unzufriedene Bürger Quelle der Detailintervention des Ratsmitglieds ist, wird ersichtlich, dass in erster Linie nicht die „Aufklärung“ der Ratsmitglieder über die Vorzüge des NSM angezeigt ist, sondern eine verstärkte Beteiligung der Bürger an der kommunalen Leistungserstellung (Holtkamp 2000a).

Des Weiteren sind aber auch die Anreize zu erfassen, die der Erreichung der eher „eigennützigen“ Akteursziele dienen (v. a. Wiederwahl und Prestige). Für den Einsatz von Beteiligungsinstrumenten in allen drei Rollen spricht so zum Beispiel die flächendeckende Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters, der sich gerade durch eine bürgernahe Verwaltungspolitik für die Wiederwahl durch den Bürger empfehlen kann (Schulenburg 1999). Für alle kommunalen Entscheidungsträger gilt weiterhin, dass es im Moment modern ist, die Bürger zu beteiligen, so dass man sich damit in entsprechenden Fachpublikationen profilieren und ein dementsprechend positives Selbstbild entwickeln kann.

Insgesamt dürfte die Liste der Anreize aber verdeutlichen, dass der vermehrte Einsatz von Beteiligungsinstrumenten durch die kommunalen Entscheidungsträger wohl nicht nur eine kurzfristige Modewelle ist, die schnell wieder verebbt. Dafür sind nicht zuletzt auch die seit Anfang der 90er Jahre sukzessive veränderten rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen¹² der Kommunalpolitik verantwortlich.

Tabelle 1: Anreize für den Einsatz von Beteiligungsinstrumenten aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger

Systemziele	Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> • Verhinderung der Exit-Option in der Kundenrolle • Kostenreduzierung durch Aufgabenübertragung in der Mitgestalterrolle • Förderung höherer Ebenen der Mitgestalter- und Auftraggeberrolle • Vermeidung von Detailintervention in Kunden- und Mitgestalterrolle • Verfahrensbeschleunigung durch Angebote in der Auftraggeberrolle?
	Effektivität	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von Entscheidungsblockaden bei zunehmenden Vetopositionen durch Bürgerbegehren (und Klagen) in der Auftraggeberrolle • Ausdehnung des kommunalen Einflusses durch Kooperation in Auftraggeberrolle • erhöhtes Steuerungswissen in Kunden- und Auftraggeberrolle • zusätzliche spezifische Ressourcen in der Mitgestalterrolle
Akteursziele¹³		<ul style="list-style-type: none"> • z. T. Verhinderung von zusätzlicher Konkurrenz auf dem politischen Markt (Fall der 5%- Hürde) • Direktwahl des Bürgermeisters als Anreiz für bürgernahe Verwaltungspolitik • positives Image und Profilierung in Fachkreisen und Lokalzeitung (Modewelle)

¹² Hier zeigt sich auch, dass die höheren föderalen Ebenen – wenn auch noch in bescheidenem Ausmaß - die finanzielle Mitverantwortung für das Leitbild Bürgerkommune übernehmen und zumindest z. T. nicht weiter Aufgaben überwälzen, ohne für die Finanzierung zu sorgen.

¹³ Bei den Akteurszielen könnte man zum Teil, zwischen den einzelnen Gruppen der kommunalen Entscheidungsträgern noch mal unterscheiden. So können Beteiligungsinstrumente in der Auftraggeberrolle vom BM genutzt werden, um den Rat unter Zugzwang zu setzen. Von den Fachbereichsleitern können sie für eine expansive Fachpolitik gegenüber der Verwaltungsspitze / Kämmerei instrumentalisiert werden. Und dem Rat können sie als Foren für Wahlwerbung und zur Rekrutierung von Nachwuchs dienen. Nicht selten stehen diese Interessen einzelner Teilgruppen

IV. Die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger bei der Umsetzung des „Dachs“ der Bürgerkommune

Allerdings wurden in diesen vier Beteiligungsbeispielen auch einige Probleme aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger angesprochen, von denen sich aber nicht wenige durch ein politikfeldübergreifendes Partizipationsmanagement in den Griff bekommen lassen. Wenn vorher ersichtlich ist, dass sie sich nicht in den Griff bekommen lassen (z. B. Mediationsverfahren bei abfallwirtschaftlichen Standortkonflikten), kann ein vorausschauendes Partizipationsmanagement selbstverständlich auch zum Verzicht auf einzelne Beteiligungsinstrumente führen und damit auch einem massiven Steuerungsverlust gerade seitens des Rates vorbeugen.¹⁴ Dies verdeutlicht noch mal, wie sehr der erfolgreiche Einsatz von Beteiligungsinstrumenten von dem gemeinsamen Dach der Bürgerkommune abhängt.

Deswegen stellt sich abschließend die Frage, wie wahrscheinlich es ist, dass nicht nur die drei Säulen der Bürgerkommune, sondern auch das gemeinsame Dach zumindest zum Teil realisiert werden.

Wenn man sich an dieser Stelle mal auf die politikfeldübergreifende Koordination, das Partizipationsmanagement und die Dezentralisierung beschränkt, die noch am ehesten machbar und für den Einsatz der Beteiligungsinstrumente am wichtigsten erscheinen, wird man eher zu einer skeptischen Einschätzung kommen.

Eine politikfeldübergreifende Koordination ist nur schwer mit der aufgrund zunehmender Aufgabenkomplexität wachsenden Spezialisierung in Politik und Verwaltung und den Ressortinteressen vereinbar. Auch die Vergrößerung der Amtsbereiche im Rahmen des Neuen Steuerungssystems hat vielerorts nicht zu einer besseren Zusammenarbeit der neu gegründeten Fachbereiche geführt. Im Gegenteil ist häufig die Rede von den auch durch die Budgetierung wachsenden Fachbereichsegoismen und den daraus resultierenden Problemen für die Bürgerbeteiligung (Wermker/Meyer 1997: S. 36). Darüber hinaus ist die politikfeldübergreifende Koordination häufig mit zusätzlichem Personal-

tierung von Nachwuchs dienen. Nicht selten stehen diese Interessen einzelner Teilgruppen der kommunalen Entscheidungsträger im Widerspruch zu anderen Teilgruppen (Nullsummenspiele), so dass diese Anreize von Teilgruppen nicht unbedingt für eine stärkere Umsetzung von Beteiligungsinstrumenten (sondern gerade für starke Konflikte zwischen den kommunalen Entscheidungsträgern bei dementsprechend zu erwartenden Umsetzungsproblemen) stehen.

14 Auch Schneider kommt bei der Analyse von partizipativen Stadtentwicklungsprozessen zu dem Fazit, dass gerade die sehr späte Beschäftigung des Rates mit den Beteiligungsinstrumenten aufgrund verschiedener Eigendynamiken zu einem Kompetenzverlust führen kann: „Von den konsensorientierten Konzepten aufgeschreckt, erkennt der Gemeinderat häufig zu spät, daß diese Strategien nicht nur die Verwaltung stärken, sondern ihn über einen längeren Zeitraum hinweg auch in seiner Entscheidungsfreiheit einengen und damit gleichzeitig das Eigenprofil der Rathausparteien vernebeln können“ (Schneider 1997: S. 29).

bedarf verbunden (z. B. Bürgerbeauftragter, Agendabüros, Stadtteilbüros) und konfliktiert somit mit dem Effizienzziel der Bürgerkommune.

Ansätze eines gemeinsamen Partizipationsmanagements von Politik und Verwaltung sind bisher in der kommunalen Praxis kaum vorhanden (in Ansätzen in Lenkungsreisen der Lokalen Agenda und des Stadtmarketings). Vielen kommunalen Entscheidungsträgern dürfte die zentrale Bedeutung des Partizipationsmanagements kaum bewusst sein. Partizipationsmanagement trifft darüber hinaus als neue komplexe Querschnittsaufgabe, für die bisher kaum Akteurswissen (Osthorst/Kahrs 2000: S. 10) und Routinen zur Verfügung stehen, auf erhebliche Vorbehalte. Dabei ist gerade die Beteiligung der Politik an dieser Aufgabe dringend erforderlich. Ein umsichtiges Partizipationsmanagement unter Beteiligung der Kommunalpolitik ist die Voraussetzung dafür, den Kompetenzverlust des Rates im Rahmen der Bürgerkommunen begrenzen zu können. Die frühzeitige Beteiligung des Rates am Partizipationsmanagement stellt v. a. sicher, dass nicht der direktgewählte Bürgermeister sich "unbemerkt mit den Bürgern kurzschließt" und den Rat unter Zugzwang setzt. Dennoch ist für die Ratsmitglieder zu fragen, ob man ihnen diese neue Aufgabe zumuten kann. Während im Zuge des Wertewandels den Ehrenamtlichen immer mehr persönliche Freiheiten eingeräumt werden (zeitlich limitierte Projekte, die Spaß machen etc.), sollen die Ratsmitglieder immer schwierigere Aufgaben erfüllen.

Noch grundsätzlicher wäre anzumerken, dass zwar einerseits ersichtlich ist, dass zur Verfolgung der Systemziele Effektivität und Effizienz ein Partizipationsmanagement erforderlich ist. Andererseits ist aber fraglich, welche Akteursziele zur Wahrnehmung einer derart komplexen und wenig **sichtbaren** Aufgabe führen sollen. Womit kann man als Bürgermeister und Ratsmitglied eher Wiederwahl und Anerkennung forcieren – mit Partizipationsmanagement oder mit symbolischen Beteiligungsgesten?

Des Weiteren ist zu fragen, ob gerade der Rat im Zuge der Dezentralisierung bereit ist Kompetenzen **dauerhaft** abzugeben (Machtverlust bereits vorhanden durch Haushaltskrise, Aufgabenüberwälzung von Bund und Land, Bürgerbegehren, hauptamtlichen BM und bedingt NSM).

Das sind kritische Fragen, auf die es bisher aus meiner Sicht keine befriedigenden Antworten gibt. Sicher scheint mir nur zu sein, dass die lokale Politikforschung einen erheblichen Beitrag dazu zu leisten kann, empirisch fundiertes Wissen für das Partizipationsmanagement allgemeinverständlich aufzubereiten und **unberechtigte** Ängste der kommunalen Entscheidungsträger abzubauen.

V. Fazit

Die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger lässt erwarten, dass auch zukünftig viele Beteiligungsinstrumente eingesetzt werden, während es fraglich ist, ob es zu der notwendigen Reform des politisch-administrativen Systems (Stichwort: Dach der Bürgerkommune) kommt. Der vermehrte Einsatz von Beteiligungsinstrumenten ohne Umsetzung des Dachs der Bürgerkommune **kann** im Endeffekt zu noch größerer Unzufriedenheit bei den Bürgern und bedingt auch bei den kommunalen Entscheidungsträgern führen.

Literaturhinweise

- Andersen, Uwe 1998: Kommunalpolitik im Umbruch; in: Andersen, Uwe (Hrsg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln, S. 9-43
- Andersen, Uwe et al. (Hrsg.) 1998: Erfahrungen und Potentiale eines verstärkten bürgerschaftlichen Engagements zur Entlastung der Kommunen, - Gutachten erstellt im Auftrag der Stadt Herne, Schriftreihe des Vereins pro Ruhrgebiet Band 1, Essen
- Baldus, Eugen et al. 1999: Zwischenbericht über die wissenschaftliche Begleitung des Modellverbundes, Materialien zum Modellverbund Freiwilligen-Zentren im Deutschen Caritasverband Nr. 15, Freiburg
- Bleyer, Burkhard 1999: Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten; in: Raumforschung und Raumordnung 2/3/99, S. 132-142
- Bogumil, Jörg 1999: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: Kubicek u. a. (Hg.) 1999: Multimedia und Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft, Heidelberg, S. 51-61
- Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habilitationsschrift, Hagen
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 1999a: Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, in: Bogumil, Jörg / Vogel, Hans Josef (Hg.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis, Netzwerk Kommunen der Zukunft, Köln, S. 107-119
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 1999b: Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie; in: perspektiven ds 4/1999, S. 17-29
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2001: Das Konzept der Bürgerkommune; in: VOP 4/01, im Erscheinen begriffen
- Braun, Joachim et al. 2000: Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, ISAB-Schriftenreihe Nr. 68, Köln
- Fürst, Dietrich 2000: Management von Flächennutzungskonflikten in der Bauleitplanung durch Plan-Schlichtungsverfahren? in: Friedrichs, Jürgen / Hollaender, Kirsten (Hrsg.): Anwendungen Stadtökologischer Forschung, Reihe ‚Stadtökologie‘, Band 7, Berlin, im Erscheinen begriffen
- Gehne, David 1998: Vereine als Formen Bürgerschaftlichen Engagements in der Kommune; in: Andersen, Uwe (Hrsg.), Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln, S. 203-218
- Grabow, Busso / Hollbach-Grömig, Beate 1998: Stadtmarketing – eine kritische Zwischenbilanz, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 25, Berlin
- Hirschman, Albert O. 1993: Entwicklung, Markt und Moral – Abweichende Betrachtungen, Frankfurt
- Holtkamp, Lars / Stach, Birgit 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg
- Holtkamp, Lars 2000a: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen
- Holtkamp, Lars 2000b: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin
- Holtkamp, Lars 2001: Bürgerkommune 2001 – Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität? in: Gegenwartskunde 1/2001, im Erscheinen begriffen
- Holzinger, Katharina / Weidner, Helmut 1997: Das Neusser Mediationsverfahren im politischen Umfeld – Befragungsergebnisse und –methodik, WZB Discussion Paper FS II 97-303, Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 17, Berlin

- Jakob, Gisela / Janning, Heinz 2000: Freiwilligenagenturen – Eine erste Bilanz; in: *Forschungsjournal NSB 2/2000*, S. 64-76
- Jansen, Dorothea 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik; in: *Politische Vierteljahresschrift 2 / 97*, S. 274-297
- Janssen, Hermann 1994: Die Finanzkrise als Chance der Politik – Plädoyer für eine Wiederherstellung der Ordnungspolitik – Anregungen und Beispiele aus der Stadt Münster; in: Hill, Hermann (Hrsg.): *Die begreifbare Stadt – Wege zum Dialog mit dem Bürger*, Köln, S. 189-203
- Jeglitz, Matthias / Hoyer, Carsten 1998: Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten – Eine Dokumentation; in: Zilleßen, Horst (Hrsg.): *Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen, S. 137-183
- Kahnert, Rainer / Rudowski, Katrin 1999: *Stadtmarketing in Nordrhein-Westfalen – Bilanzen und Perspektiven*, MASSKS NRW, Düsseldorf
- KGSt 1999: *Bürgerengagement – Chance für die Kommunen*, KGSt-Bericht 6/99, Köln
- Klie, Thomas et al. 1998: *Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg - zweiter wissenschaftlicher Jahresbericht*, Sozialministerium Baden-Württemberg, Reihe „Bürgerschaftliches Engagement“, Band 15, Stuttgart
- Klie, Thomas / Roß, Paul Stefan 2000: *Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg - vierter wissenschaftlicher Jahresbericht*, Sozialministerium Baden-Württemberg, Reihe „Bürgerschaftliches Engagement“, Band 23, Stuttgart
- Lackner, Stefanie 1999: Willensbildungsprozeß im Rahmen von Bürgerentscheiden; in: Schiller, Theo (Hrsg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*, Frankfurt, S. 69-113
- Münich, Elke 1999: Konzept und Erfahrungen der kommunalen Freiwilligenagentur in Herten; in: Sturzenhecker, Benedict (Hrsg.) 1999: *Freiwillige fördern – Ansätze und Arbeitshilfen für einen neuen Umgang mit Freiwilligen in der Kinder- und Jugendarbeit*, Weinheim; S. 130-142
- Osthorst, Winfried / Kahrs, Marcus 2000: Bürgerbeteiligung sorgt für eine Qualitätssteigerung; in: *VOP 10/2000*, S. 9-12
- Plamper, Harald 2000: *Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun?* Hans Böckler Stiftung Arbeitspapiere 32, Düsseldorf
- Schneider, Herbert 1997: Stadtentwicklungspolitik und lokale Demokratie in vier Großstädten; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte 17/97*, S. 20-29
- Schulenburg, Klaus 1999: Der Übergang zur neuen Kommunalverfassung - Implementation und erste Konsequenzen; in: *Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 4/99*, S. 126-132
- Selle, Klaus 2000: *Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten nachhaltiger Kommunikation*, Dortmund
- Sinnig, Heidi / Wimmer, Ansgar (Hrsg.) 2000: *Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland - ein Wegweiser*, Projektdokumentation Band 2, Gütersloh
- Spiegel, Erika 1999: Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene; in: *Archiv für Kommunalwissenschaften 1/99*, S. 3-23
- Trütken, Benno 2000: Bürgerbegehren versus Bürgergutachten; in: *Rundbrief Bürgerbeteiligung II/2000*, S. 36-41
- Wermker, Klaus / Meyer, Magarete 1997: Städtische Verwaltungsreform und Bewohner/innenbeteiligung; in: *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (Hrsg.): Die Menschen machen ihren Stadtteil selbst*, S. 34-37
- Wohlfahrt, Norbert / Zühlke, Werner 1999: *Von der Gemeinde zum Konzern Stadt – Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene*, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, ILS-Schriften 154, Dortmund