

# **Die Bürgerkommune als Rettungsanker der kommunalen Selbstverwaltung? Ohne strukturelle Reformen zur Ausweitung kommunalpolitischer Handlungsräume nicht zu haben!**

Olaf Winkel

In: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 4/2004 (hrsg. von Edmund Budrich), S. 499-520.

## **1. Einführung**

In dem Maße, wie gesellschaftliche Veränderungen Reformdruck erzeugen, wie die Leistungsgrenzen betriebswirtschaftlich ausgerichteter Modernisierungskonzepte offensichtlich werden, und wie digitale Informationstechnologien als neue Unterstützungsmittel in den Blick geraten, haben Begriffe wie Aktivbürgerschaft, bürgerschaftliches Engagement, bürgerschaftliche Mitwirkung und Mitentscheidung oder schlicht Bürgerarbeit in Deutschland Hochkonjunktur. Und dabei geht man einhellig davon aus, dass der kommunalen Ebene „als zentralem Ort aktiver Bürgerschaft“ (so Enquete-Kommission 2002: 151ff/insb. 158) bei der praktischen Umsetzung des neuen Leitbilds die entscheidende Bedeutung zukommen soll. In der vorliegenden Arbeit wird der Ansatz der Bürgerkommune in seinen wesentlichen Konturen und Perspektiven umrissen. Besondere Beachtung finden dabei Aspekte, die aus dem Umstand resultieren, dass es zur Umsetzung dieses Leitbilds nicht nur einer aktiven Rolle von Politik und Verwaltung in den bestehenden Strukturen bedarf, sondern partiell auch der Veränderung überkommener politischer Entscheidungssysteme und Ressourcenzuteilungen, die auf der kommunalen Ebene selbst nicht geleistet werden kann. Zuvor gilt es allerdings, die kommunale Selbstverwaltung als Ort des angestrebten Reformgeschehens etwas näher zu beleuchten.

## **2. Kommunale Selbstverwaltung**

Die kommunale Selbstverwaltung, welche das Erscheinungsbild von Politik, Verwaltung und Gesellschaft in Deutschland nachhaltig prägt, hat eine lange Tradition (siehe etwa von Saldern 1998: 23 ff). Als ihre Geburtsstunde gilt die Einführung der sogenannten Steinschen Städteordnung, die den Kern einer 1808 vorgenommenen Verwaltungsreform bildete, welche die Bürgerschaft in den turbulenten Jahren nach der Niederlage Preußens gegen die von Napoleon geführte französische Armee enger an den Staat binden sollte. Staatsrechtlich gesehen sind die Kommunen lediglich Teil der Landesexekutive, aber durch Artikel 28 des Grundgesetzes werden ihnen zusätzlich politische Funktionen zugebilligt, so dass auf der lokalen Ebene nicht nur Verwaltungsorgane wie Gemeindeverwaltungen, Stadtverwaltungen und Kreisverwaltungen anzutreffen sind, sondern ebenso demokratisch gewählte politische Vertretungsorgane wie Gemeinderäte, Stadträte und Kreistage. Diese haben zwar nicht den rechtlich Status, aber die Funktion und die Organisationsstruktur von Parlamenten. Mit dem Sie-

geszug der Süddeutschen Ratsverfassung etablierten sich von der Bevölkerung direkt gewählte hauptamtliche Bürgermeister, die dem politischen Vertretungsorgan vorstehen und gleichzeitig die Verwaltung leiten (siehe etwa Gisevius 1999: insb. 73 ff).

Die Hoheitsrechte, welche den Kommunen zur Verfügung stehen, um „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln“, wie es in Absatz 2 des oben angesprochenen Grundgesetzartikels heißt, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (siehe etwa Gisevius 1994: 24):

- Rechtsetzungshoheit: Befugnis der Gemeinden, durch kommunale Satzungen regulierend zu wirken
- Planungshoheit: Befugnis der Gemeinden, Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen, um das Gemeindegebiet zu ordnen und zu gestalten
- Finanzhoheit: Recht der Gemeinden, im Rahmen des gesetzlichen Haushaltswesens eigenständig Einnahmen und Ausgaben zu tätigen
- Steuerhoheit: Berechtigung der Gemeinden, neben Entgelten und Gebühren auch ausgewählte Steuern zu erheben
- Organisationshoheit: Befugnis der Gemeinden, ihre innere Organisation entsprechend den lokalen Bedingungen und Anforderungen zu regeln
- Personalhoheit: Befugnis der Gemeinden, ihr Personal eigenverantwortlich auszuwählen, für unterschiedliche Aufgaben einzusetzen und zu entlassen.

Systemimmanente Grenzen finden die kommunalen Hoheitsrechte in den Kompetenzen, welche auf den übergeordneten Ebenen von Land, Bund und Europäischer Union angesiedelt sind. Nicht intendierte, aber dennoch gravierende zusätzliche Beschränkungen erwachsen den Städten, Gemeinden und Landkreisen aus finanziellen Engpässen und Notlagen.

Das Spektrum der öffentlichen Aufgaben, für deren Erfüllung die Kommunen die Verantwortung tragen, ist breit und vielschichtig (siehe insb. Thieme 1995: 77 ff, aber etwa auch Lehmann-Grube/Dieckmann, 1997: 217 ff):

- Allgemeine Verwaltung einschließlich Verwaltungsreform
- Recht, Sicherheit und Ordnung, z.B. Einwohnerwesen, Personenstandswesen, Gewerbeaufsicht, Brandschutz und Rettungswesen
- Schule, Bildung und Kultur, z.B. Errichtung und Instandhaltung von Schulgebäuden, Einrichtung und Unterhaltung von Bibliotheken, Volkshochschulen, Museen und Schauspielhäusern
- Freizeit und Sport, z.B. Errichtung und Unterhaltung von Sportanlagen, Kinderspielflächen, Freibädern und Grünanlagen

- Soziales, insb. Sozialhilfe, aber auch sozialpflegerische Dienste wie Familienpflege, Krankenpflege und Altenpflege
- Jugend, insb. Jugendpflege als Angebote in den Bereichen Freizeit, Erholung, Bildung, Begegnung, aber auch Einrichtung und Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen
- Krankenhäuser, insb. Sicherstellung der Krankenhausversorgung durch Beteiligung an den Investitionskosten
- Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, insb. Steuerung und Koordination der Raumnutzung, Hochbau und Tiefbau, Verkehrswesen und Auszahlung von Wohngeld
- Versorgung und Entsorgung, insb. Wasserversorgung, Energieversorgung und Müllentsorgung
- Wirtschaftsförderung, insb. Bestandspflege, Beratung von Unternehmen und Standortwerbung.

Dabei lassen sich diese Aufgaben danach unterteilen, ob es sich dabei um weisungsfreie oder um weisungsgebundene Aufgaben handelt. Im erstgenannten Fall agieren die Kommunen mit dem hohen Grad an Autonomie, den Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes für die vorsieht. Im zweitgenannten werden sie dagegen als exekutive Einrichtungen tätig, die den Vorgaben übergeordneter Ebenen unmittelbar unterworfen sind. Während die Kommunen im Bereich der weisungsfreien Aufgaben nur einer Rechtsaufsicht unterliegen, unterliegen sie im Bereich der weisungsgebundenen Aufgaben einer Fachaufsicht, die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit vereint und damit eine direkte inhaltliche Einflussnahme übergeordneter Instanzen ermöglicht.

Im Bereich der weisungsfreien Aufgaben sind die Kategorien der freiwilligen Aufgaben und der Pflichtaufgaben ohne Weisung zu unterscheiden:

- Freiwillige Aufgaben sind Aufgaben, welche die Städte, Gemeinden und Kreise übernehmen können, aber nicht übernehmen müssen. Wenn sie sich für eine solche Aufgabe entscheiden, dürfen sie auch die Art und Weise ihrer Erfüllung bestimmen. In diesen Bereich fällt etwa die Einrichtung und Unterhaltung von Bibliotheken, Spielplätzen, Freibädern, Jugendzentren, Museen und Theatern. Auch die Wirtschaftsförderung zählt zu den freiwilligen Aufgaben.
- Während die Kommunen in den oben aufgeführten Feldern über das Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung entscheiden, ist für sie im Bereich der Pflichtaufgaben ohne Weisung nur das Wie offen. D.h. sie müssen diese Aufgaben übernehmen, können aber immerhin noch die Formen und Verfahren ihrer Erfüllung in eigener Regie festlegen. Zu den Pflichtaufgaben nach Weisung gehören etwa die Energieversorgung, die Müllentsorgung, die Einrichtung und der Unterhalt von Schulgebäuden, die Bereitstellung von Kindergartenplätzen und die Jugendhilfe.

Wo es sich um weisungsgebundene Aufgaben handelt, haben die Städte, Gemeinden und Kreise weder auf das Ob noch auf das Wie der Aufgabenwahrnehmung Einfluss. Zu ihnen zählen neben der Bereitstellung von Sozialhilfe und der Auszahlung von Wohngeld als Pflichtaufgaben ohne Weisung auch die Erfassung von Wehrpflichtigen und die Durchführung von Bundestags- und Landtagswahlen als staatliche Aufgaben.

Die Finanzmittel, welche den Kommunen zur Erfüllung der oben beschriebenen Aufgaben zur Verfügung stehen, fließen ihnen aus unterschiedlichen Quellen zu. Diese lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (siehe etwa Scherf/Hofmann 2003: 320 ff):

- Einnahmen aus Steuern, insb. aus Gewerbesteuer und Grundsteuer als kommunale Realsteuern sowie aus Einkommensteuer und Umsatzsteuer als zentral erhobene Steuern
- Einnahmen aus Gebühren, etwa für Müllabfuhr und Straßenreinigung, und aus Beiträgen, etwa für Erschließungsmaßnahmen und Straßenbau
- Einnahmen aus Finanzaufweisungen, insb. in der Form von allgemeinen und besonderen Zuschüssen von Bund und Land
- Einnahmen, die den Kommunen auf sonstigen Wegen, insb. durch wirtschaftliche Betätigung, aber auch durch Veräußerungserlöse und Kreditaufnahme zufließen.

Die Bedeutung, die der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik zukommt, ist immens: Dort werden die meisten öffentlichen Aufgaben erfüllt, und dort stehen politische Entscheidungsträger und Verwaltungsapparate in unmittelbarem Bürgerkontakt. Zudem haben sich die Kommunen in der Vergangenheit im Bereich der Verwaltungsreform als weitaus innovativer und kreativer erwiesen hat als Bund und Länder.

### **3. Bürgerkommune: Stoßrichtung und Zielspektrum des Ansatzes**

Das Konzept der Bürgerkommune ist darauf angelegt, die in den Städten, Gemeinden und Landkreisen gegebenen zivilgesellschaftlichen Potentiale systematisch und nachhaltig im Sinne einer „Revitalisierung des Gemeinns“ und einer „umfassenden Einbeziehung der Bürger“ (so KGSt 1999: 16) für die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme produktiv zu machen.<sup>1</sup> Das Spektrum der Ziele, die mit diesem Leitbild verbunden werden, ist sehr umfassend (siehe insb. Enquete-Kommission 2002: 6 ff/161,

---

<sup>1</sup> Daneben werden auch Nonprofit-Organisationen und Unternehmen Funktionen als zivilgesellschaftliche Akteure zugewiesen (siehe etwa Janning/Naujokat 1995: 72 ff und Westebbe/Logan 1995).

aber auch Braun 2000: 10 ff, Holtkamp 2000: 10 ff und Roth 2001: 137 ff). Die wichtigsten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Ergebnisse des politisch-administrativen Handelns sollen verbessert werden. Dies kann einerseits durch die Nutzung des in der Bürgerschaft vorhandenen Wissens im Rahmen der Entscheidungsfindung geschehen, andererseits aber auch dadurch, dass Bürgerinnen und Bürger die Verwaltung bei der Leistungserbringung unmittelbar unterstützen oder ergänzen.
- Vielerorts ist man insb. an den finanziellen Entlastungen interessiert, die durch eine Übertragung von Aufgaben auf Bürgerinnen und Bürger erzielt werden können.
- Gleichzeitig geht man davon aus, dass sich durch eine intensivere Beteiligung der Bürgerschaft an den Willensbildungsprozessen, die der Formulierung, Konkretisierung und Erfüllung von Aufgaben vorausgehen, auch die Legitimität und Akzeptanz des politisch-administrativen Handelns steigern lässt.<sup>2</sup> Dabei wird durchaus gesehen, dass durch Akzeptanzverbesserungen auch nicht zu unterschätzende Effizienzgewinne erzielt werden können. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Bürgerinnen und Bürger, die Gelegenheit zu Stellungnahme hatten und sich mit ihren Anliegen ernst genommen fühlen, auf Rechtsmittel verzichten, obwohl kommunale Projekte ihren individuellen Interessen oder Überzeugungen zuwiderlaufen.
- Und schließlich erhofft man sich von einer Orientierung am Leitbild der Bürgerkommune, dass Bürgerinnen und Bürger durch eine eigenverantwortliche Mitwirkung an der Aufgabenerfüllung und insb. durch eine bessere Einbindung in die politischen Entscheidungsprozesse für das politische Gemeinwesen gewonnen bzw. zurückgewonnen werden können. Anknüpfend an der Metapher von der Kommune als Schule der Demokratie geht es dabei darum, die in weiten Teilen der Gesellschaft immer stärker um sich greifende Politikverdrossenheit durch eine neue politische Sozialisation zurückzudrängen, welche darauf aufbaut, dass der Zusammenhang von Ursache und Wirkung bürgerschaftlichen Handelns bei der Auseinandersetzung mit lokalen Problemen besser erfahrbar ist als auf anderen Ebenen. Durch das Anbieten neuer „Verantwortungsrollen“ (so Klages 1995: 86) bzw. neuer „Teilhaberechte und –gelegenheiten“ (so Wollmann 2002: 24) sollen Bürgerinnen und Bürger nicht nur auf der kommunalen Ebene in unterschiedlicher Hinsicht aktiviert, sondern gleichzeitig dazu gebracht werden, die ihnen innerhalb des repräsentativen Entscheidungssystems der Bundesrepublik Deutschland zustehenden mittelbar wirksamen politischen Rechte – allen voran natürlich das Wahlrecht – wieder schätzen zu lernen.

---

<sup>2</sup> Dass Beteiligung ein geeignetes Mittel zur Schaffung von Akzeptanz ist, unterstreicht auch die sozialwissenschaftliche Risikotheorie (siehe insb. Luhmann 1991: 9 ff).

## 4. Formen der Bürgermitwirkung

Wie oben bereits angedeutet wurde, lassen sich zwei zentrale Dimensionen der Mitwirkung in der Bürgerkommune unterscheiden, und zwar einerseits die Teilhabe „bürgerschaftlich Engagierter an der Aufgabenwahrnehmung“ (so Igl u.a. 2002: 312) und andererseits ihre verstärkte Einbindung als „direkte Mitentscheider bei lokalen Politikthemen“ (so Reichard 2002: 46). Unter Hinweis darauf, dass die zur Umsetzung dieses Konzeptes erforderlichen Prozesse keine Selbstläufer sind, fordern die Protagonisten der Bürgerkommune die Entscheidungsträger in Kommunalpolitik und -verwaltung auf, als Initiatoren, Förderer und Unterstützer bürgerschaftlichen Handelns im Hinblick auf beide Dimensionen aktiv zu werden. Besonders wichtig sei es dabei, das bis heute noch brachliegende Engagementpotential für die Bearbeitung lokaler Probleme nutzbar zu machen.<sup>3</sup>

### 4.1. Bürgerschaftliche Beiträge zur Aufgabenerfüllung

Dass ehrenamtlich Tätige im Rahmen von Sportvereinen und im kirchlichen Raum schon seit vielen Jahrzehnten wichtige Beiträge zur Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Funktionen leisten, ist allgemein bekannt. In der Öffentlichkeit weniger beachtet, aber dennoch zumindest perspektivisch von ebenso großer Bedeutung sind die im Folgenden angesprochenen Ansätze, bürgerschaftliche Potentiale für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben produktiv zu machen:

- Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern über Selbsthilfegruppen und Selbsthilfekontaktstellen (siehe von Kodolitsch 2002: 7 ff, Thiel 1998: 263 ff und Wollmann 2002: S. 33 ff): Die Selbsthilfegruppen haben ihre historischen Wurzeln in den sogenannten Neuen sozialen Bewegungen der 80er-Jahre „als kollektive Selbsthilfe, um fehlende oder als unzureichend empfundene Angebote der öffentlichen Hand zu ersetzen oder sich dem bevormundenden Zugriff des allgegenwärtigen Vorsorgestaates zu entziehen“ (so von Kodolitsch 2002: 8). Sie agieren heute zum großen Teil im Gesundheitswesens, sind aber auch in vielen anderen Bereichen anzutreffen, etwa dort, wo es um die Sicherung sozialer Infrastrukturen wie Kinderbetreuungseinrichtungen oder um die Unterstützung von Randgruppen wie Drogenabhängigen und Obdachlosen geht. Selbsthilfekontaktstellen sind in der Regel professionelle Beratungseinrichtungen, die bereichsübergreifende Dienstleistungen zur Herausbildung, Unterstützung und Stabilisierung von Selbsthilfeaktivitäten anbieten.
- Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern über Seniorengenossenschaften und Seniorenbüros (siehe insb. Braun/Bischoff 1999, aber auch Braun u.a. 2000: 29): Seniorengenossenschaften, die Anfang der 90er-Jahre vor allem in Baden-Württemberg entstanden sind, lassen sich charakterisieren als Zusammenschlüsse von Menschen, die sich darauf verständigt haben, die mit dem Alter verbundenen Probleme zum gegenseitigen Nutzen gemeinsam zu bewältigen. Unter Seniorenbü-

---

<sup>3</sup> Empirisch fundierte Hinweise darauf, dass die Kommunen heute noch weit davon entfernt sind, dieses Potential umfassend zu erschließen, liefert Helmut Klages (siehe insb. Klages 2002: 83 ff).

ros versteht man Einrichtungen, die sich um die Stärkung des Selbsthilfepotentials und die Aktivierung älterer Menschen bemühen.

- Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern über Freiwilligenagenturen (siehe Jacob/Janning 2001: 483 ff, Nährlich 2001: 173 und Keupp 2002: 19): Freiwilligenagenturen – gelegentlich wird hier auch von Freiwilligenbüros, Freiwilligenzentren, Ehrenamtsbörsen oder Tauschbörsen gesprochen – sind in der Bundesrepublik Deutschland seit Mitte der 90er-Jahre auf dem Vormarsch. Sie übernehmen eine „Maklerfunktion zwischen Ehrenamtsangebot und –nachfrage“ (so Nährlich 2001: 173) und geben damit einerseits Organisationen aus dem öffentlichen Sektor und dem Nonprofit-Bereich die Möglichkeit, ihren Bedarf an Freiwilligenarbeit zu artikulieren, und andererseits in dieser Hinsicht interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Chance, aus der individuellen Perspektive sinnvolle und interessante Betätigungsfelder zu finden.
- Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern über Bürgerstiftungen (siehe Bertelsmann Stiftung 1999, Nährlich 2001: 174 ff und Verein Aktive Bürgerschaft 2003: 6 ff): In den ausgehenden 90er-Jahren haben sich auch hierzulande unterschiedliche Bürgerstiftungen etabliert, die darauf ausgerichtet sind, „bürgerschaftliches Engagement“ in „einem begrenzten geographischen Gebiet“ – also etwa in einer Kommune oder einer Region – „in seiner ganzen Vielfalt“ zu fördern (so Nährlich 2001: 174). Einrichtungen dieser Art, welche sich unter anderem durch Stiftervielfalt und dadurch auszeichnen, dass unselbständige Stiftungen über Stiftungsfonds unter dem Dach der Bürgerstiftungen eingestellt werden können, bieten Bürgerinnen und Bürgern, die sich nicht über eigene Arbeitsleitungen, sondern über finanzielle Zuwendungen für das lokale Gemeinwesen engagieren möchten, die Chance, dies auch in einem kleineren Rahmen etwa als Zustifter zu tun.

#### **4.2. Bürgerschaftliche Beiträge zur politischen Entscheidung**

Neben dem aktiven und dem passiven Wahlrecht zählt vor allem die Einbeziehung Betroffener im Rahmen von Planfeststellungsverfahren für den Bau von Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen und Bundeswasserstraßen sowie der Aufstellung von Bauleitplänen zu den erfolgsversprechenderen Instrumenten, die der Bürgerschaft zur Verfügung stehen, um Einfluss auf kommunalpolitische Willensbildungsprozesse zu nehmen. Mittel wie die Mitwirkung sogenannter sachkundiger Bürger in den Ausschüssen der Gemeindevertretungen und die Einrichtung von Kommissionen und Beiräten zur Artikulation der Interessen von Ausländern, Behinderten, Jugendlichen, Senioren oder anderen Gruppen, die durch Marginalisierung bedroht sind, haben sich dagegen in der Vergangenheit wegen der Beschränkung auf Beratungsfunktionen als ein eher stumpfes Schwert erwiesen.

Weitere Partizipationsformen, mit denen unterschiedliche Seiten größere Hoffnungen verbinden (zur Entstehung und Entwicklung entsprechender Erwartungen in der Bundesrepublik Deutschland siehe von Kodolitsch 2002: 7 ff), sind plebiszitäre und delibe-

rative Verfahren. Plebiszite, die sich von Wahlen dadurch unterscheiden, dass sie nicht Personen-, sondern Sachfragen zum Gegenstand haben, sind in der Bundesrepublik verfassungsrechtlich verankert, wenn auch auf einem eher niedrigen Niveau. Deliberationen, die sich am Idealbild einer diskursiven Demokratie orientieren, in der dem guten Argument eine entscheidungsleitende Funktion zukommen soll, stellen dagegen lediglich sogenannte „informelle Beteiligungsverfahren“ dar (so unter anderem Wollmann 2002: 29). In Kommunen, in denen solche Beteiligungsinstrumente in der Vergangenheit eingesetzt worden sind, geschah dies immer unter der Prämisse, dass die auf diesem Wege erzielten Ergebnisse ihre Wirkung lediglich als Orientierungshilfe für politische Vertretungsorgane entfalten sollten. Allerdings wird auch darüber nachgedacht, deliberative Verfahren so zu institutionalisieren, dass mit ihrer Hilfe in dazu geeigneten Bereichen auch politisch verbindliche Entscheidungen getroffen werden können. Für die Umsetzung des Leitbilds der Bürgerkommune von besonderer Bedeutung sind die im Folgenden aufgeführten Formen von Plebisziten und Deliberationen:

- Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern über verbindliche Abstimmungen in Sachfragen (siehe Jung/Knemeyer 2001: 91 ff und Paust 1997: 43 ff): Hier sind vor allem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als dem süddeutschen Raum entstammende und im Laufe der 90er-Jahre in alle Kommunalverfassungen übernommene Instrumente zu nennen, die allerdings nur in spezifischen Bereichen und unter speziellen Voraussetzungen genutzt werden können. Beim Bürgerbegehren beantragt ein Gruppe von Bürgern, dass eine Angelegenheit aus dem Zuständigkeitsbereich des Repräsentativorgans von der Bürgerschaft selbst entschieden werden soll. Ist das Begehren erfolgreich, wird diese Angelegenheit dann tatsächlich zum Plebiszit erhoben. Eine weniger wirksames verwandtes Instrument stellt der Bürgerantrag dar. Hier veranlasst die Bürgerschaft das Repräsentativorgan lediglich, über eine bestimmte Angelegenheit aus seinem Zuständigkeitsbereich zu beraten und zu entscheiden.
- Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern über Runde Tische (siehe insb. Bornath 1998: 59 ff, aber auch Wollmann 2002: 30): Der Runde Tisch hat sich in der friedlichen Revolution in der DDR, die schließlich zur Wiederherstellung der deutschen Einheit führte, als „Forum der Planung, Beratung und Konfliktlösung“ bewährt (so Wollmann 2002: 30, siehe aber auch Thaysen 1990). Als „Möbelstück mit Zukunft“ (so Bornath 1998: 59) kann er auch in den unterschiedlichsten anderen Zusammenhängen als Grundlage von Gesprächen und Aushandlungsprozessen dienen, beispielsweise bei der Verabredung von Energiesparmaßnahmen im Rahmen von Bauvorhaben oder bei der quartiersbezogenen Wohnumfeldgestaltung. Am Runden Tisch soll allen Teilnehmern gleiches Gewicht zugestanden werden.
- Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern über Bürgerforen (siehe Holtkamp 2000: 91 ff und Klenk 2002: 356 ff): Auch hier steht das Bestreben im Vordergrund, möglichst viele von anstehenden Entscheidungen Betroffene mit ihren Problemwahrnehmungen und Interessen gleichmäßig in die Lösungssuche einzubeziehen. Zudem zeichnet sich das Bürgerforum dadurch aus, dass der dort zu führende Dialog regelmäßig auf einen längeren Zeitraum angelegt ist. In der Vergangenheit



hat dieses Beteiligungsinstrument unter anderem bei der Entscheidungsvorbereitung in der Stadtentwicklung Verwendung gefunden.

- Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern über Zukunftskonferenzen (siehe Bonzen 1998: 12 ff, Burow 2000: 167 ff und Ködelpeter 1998: 66 ff): Eine Zukunftskonferenz weist eine relativ hohe Zahl von Teilnehmern auf. Diese sollen – eingeteilt in Gruppen und mit spezieller Anleitung und Unterstützung – im Hinblick auf unterschiedliche thematische Aspekte Zukunftsvisionen entwerfen. Dabei werden die Teilnehmer “so ausgewählt, dass sie möglichst weitgehend das ganze System repräsentieren” (so Burow 2000: 172). Als „dialogische, ergebnisoffene und demokratische Methoden“ (so Ködelpeter 1998: 66) sollen Zukunftskonferenzen bzw. Zukunftswerkstätten unter anderem Beiträge zur Ingangsetzung von Prozessen leisten, die sich am Leitbild der sogenannten Good Governance (siehe Pröhl/Sinning 2002: 17 ff) orientieren.
- Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern über Mediationsverfahren (siehe Holtkamp 2000: 91 ff, Holznagel/Ramsauer 1997: 65 ff und Roth 1997: 434): Mediation wird in Konfliktfällen angewandt, in denen Konfliktparteien bzw. identifizierbare Konfliktlinien existieren, und in denen die Chance besteht, zwischen den widerstreitenden Standpunkten eine Annäherung herbeizuführen. Mit dem Mediator wird ein neutraler Dritter eingeschaltet, der versuchen soll, einen Konsens oder Kompromiss auszuhandeln, dem alle Parteien zustimmen können. Seine Rolle besteht vor allem darin, die Verhandlungen zu organisieren, die Diskussion zu leiten und für einen Verhandlungsablauf zu sorgen, in dem alle Mitwirkenden die Chance zur Einbringung ihrer Positionen haben. Zu den Bereichen, in denen bisher Mediationen durchgeführt worden sind, zählen etwa die Dorferneuerung, die Regionalentwicklung und die Verkehrsplanung.
- Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern durch die Erstellung von Bürgergutachten in Planungszellen (siehe insb. Dienel 1992 und Dienel 1996: 425 ff, aber auch Freitag 1997): Die Grundidee dieses Verfahrens setzt bei dem unter Demokratieaspekten bedenklichen Befund an, dass in herkömmlichen politischen Entscheidungsmechanismen die in Verbänden, Vereinen und Parteien organisierten Interessen überproportional stark vertreten sind. Um zu Lösungen zu gelangen, die nicht von einer solchen Asymmetrie geprägt sind, sollen in einer neutralen Umgebung Bürgergutachten erstellt werden, die den demokratisch legitimierten politischen Gremien als Entscheidungsvorlage dienen können. Um ein solches Gutachten zu erstellen, bearbeiten nach dem Zufallsprinzip ausgewählte und zu diesem Zweck alimentierte Laien – eingeteilt in sogenannte Planungszellen, unterstützt durch Prozessbegleiter, beraten von Fachleuten und konfrontiert mit Interessenvertretern – die entsprechenden Fragestellungen. Durch die Zufallsauswahl soll nicht nur eine annähernde Repräsentativität der Planungszelle erzielt, sondern zudem erreicht werden, dass auch “spezifisch Nichtinteressierte” und Angehörige benachteiligter sozialer Schichten an der Lösungssuche mitwirken können (so Dienel 1992: 263). Obwohl dieses Verfahren mit relativ hohen Kosten verbunden ist, hat es seit seiner Entstehung in den 70er-Jahren auf der kommunalen Ebene immer wieder Verwen-

dung gefunden, und zwar unter anderem im Rahmen der Stadtentwicklung, der Verkehrsplanung und der Energiepolitik.

- Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in Lokale Agenda 21-Prozesse (siehe Apel 1998: 7 ff, Ruschkowski 2002: 17 ff und Zimmermann 1997: 25 ff): Den politischen Anstoß für die Lokalen Agenden gab die Welt-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahre 1992. Das dort verabschiedete Aktionsprogramm sieht für die lokale Ebene und damit auch für die deutschen Kommunen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung vor. Den Städten, Gemeinden und Kreisen kommt danach die Aufgabe zu, „Programme, Pläne, Maßnahmen und Projekte“ der kommunalen Entwicklung „gleichzeitig umweltgerecht, sozial verträglich und ökonomisch vertretbar“ zu gestalten. Der Koordination der auf diese komplexe Zielsetzung ausgerichteten Prozesse dienen vielerorts Agenda-Büros, die in der Regel von der Kommune getragen werden.<sup>4</sup>

### **4.3. Leistungsbeteiligung und Entscheidungsbeteiligung als zwei Seiten einer Medaille**

Angesichts der andauernden Krise der öffentlichen Haushalte kann es nicht verwunden, dass in der Vergangenheit immer wieder Stimmen zum Thema Bürgerkommune zu vernehmen waren, bei denen weniger das „schiere Interesse an der Weckung und Stärkung zivilgesellschaftlicher Gruppen“ im Vordergrund zu stehen schien als die „neoliberale Absicht und das Kalkül, die öffentliche Hand von Aufgaben und Ausgaben zu entlasten und deren Handlungskosten und -risiken zu privatisieren“ (so Wollmann 2002: 37). Dies ist aber niemals die dominierende Position gewesen, und zumindest im wissenschaftlichen Diskurs hat sich inzwischen auf breiter Basis die Einschätzung durchgesetzt, dass die verstärkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die kommunalen Willensbildungsprozesse ein ebenso wichtiger Bestandteil des Konzepts ist wie deren Einbindung in die Aufgabenerfüllung.

In diesem Sinne wird auch im abschließenden Bericht der Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestags noch einmal unterstrichen, dass „den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geboten werden“ sollte, „auch Mitverantwortung tragen und kompetent mitreden und mitwirken zu können“ (so Enquete-Kommission 2002: 6). Die Realisierung der Bürgerkommune setze „Empowerment“ voraus, was nichts anderes bedeute als dass „der Staat und die Kommunen“ ein „Stück Definitionsmacht“ an die „Bürgerinnen und Bürger abgeben“, um letztere in den Stand zu versetzen, „ihre Engagementziele selber definieren“ zu können (so Enquete-Kommission 2002: 162). Daher sei in diesem Zusammenhang eine „Stärkung direktdemokratischer Verfahren“ durch die Schaffung von Bedingungen, die „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu einer politischen Form aufwerten, von der

---

<sup>4</sup> Die Lokale Agenda 21 steht hier exemplarisch für eine komplexe Partizipationsform, in der die unterschiedlichsten Verfahren – etwa Runde Tische, Bürgerforen, Zukunftswerkstätten und die Erstellung von Bürgergutachten in Planungszellen – zum Einsatz kommen können (siehe etwa Hüneke 1998: 82 ff oder Ködelpeter 1998: 66 ff).

nachhaltige Wirkungen für die politische Kultur ausgehen“ (so Enquete-Kommission 2002: 165), ebenso erforderlich wie eine „professionelle Anleitung und Strukturierung deliberativer Prozesse“ durch die Kommunen (so Enquete-Kommission 2002: 163).

Die Einsicht, dass Leistungsbeteiligung und Entscheidungsbeteiligung im Konzept der Bürgerkommune zwei Seiten einer Medaille bilden – d.h. dass das eine ohne das andere nicht zu haben ist – wurzelt nicht nur in normativen Überzeugungen, sondern ebenso in dem Wissen um den aktuellen Zustand des sozialpsychologischen Wertehaushalt der deutschen Gesellschaft (siehe insb. Klages 1995: 81 ff und Klages 2002: 83 ff, aber auch Heinze/Olk 1999: 88 ff und Priller 1999: 135 ff). Dieser legt es nämlich nahe, Beteiligungsangebote so auszugestalten, dass sie auch der „starken Ablehnung von Fremdbestimmung, von Zwängen zu Unterordnung und Fügsamkeit, des Ausgeliefertseins an autoritäre Befehls- und Weisungskompetenzen“ Rechnung tragen sowie dem „starken Bedürfnis nach aktiver Mit- und Selbstbestimmung in sozialen Zusammenhängen, nach einem Mitmachen auf der Grundlage eigener Motivation und Entschlussfähigkeit wie auch nach einem Handeln im Rahmen eigenverantwortlich ausgefüllter Entscheidungsspielräume“ (so Klages 2002: 92).

Den Umstand, dass der Bürger als „Koproduzent bei der Leistungserstellung“ nur dann aktiviert werden kann, wenn er sich auch als „politischer Auftraggeber“ ernst genommen fühlt (so Holtkamp 2000: 11), bringt Lars Holtkamp besonders anschaulich zum Ausdruck: „Indem man dem Bürger eine Schaufel in die Hand drückt, erreicht man sicherlich keine höhere Bürgerzufriedenheit und auch keine Teilnahme an der politischen Willensbildung. Ferner können die fraglos vorhandenen Potentiale der Mitgestalterrolle nicht ausgeschöpft werden, wenn man auf die Förderung der anderen Beteiligungsrollen verzichtet. Die Bürger werden bei der Erstellung öffentlicher Leistungen nicht mitarbeiten, wenn sie merken, dass sie nicht darüber mitreden können, was für Leistungen erstellt werden, und sie lediglich als Lückenbüßer dienen für einen sich aufgrund der Haushaltskrise zurückziehenden Staat“ (Holtkamp 2000: 12).

Die Hoffnung, dass es gelingen kann, die bürgerschaftlichen Rollen der „Übernahme öffentlicher Aufgaben“ und der „Beteiligung an Entscheidungen“ (so Sinning/Wimmer 2000: 11) in den deutschen Kommunen zur Synthese zu bringen, wird durch vielversprechende Entwicklungen in Baden-Württemberg genährt, welche auch im abschließenden Bericht der Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestags Erwähnung finden. Darin wird hervorgehoben, dass es dort im Sinne eines „integrierten“ Aktionstyps gelungen sei, die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als ein „eigenes politisches Handlungsfeld mit eigenständigen Institutionen, hochrangiger politischer Bedeutung und wachsender Einbindung in übergreifende landespolitische Strategien“ zu etablieren (so Enquete-Kommission 2002: 169). Dabei kann es wohl kaum als Zufall angesehen werden, dass in den Kommunen Baden-Württembergs als Mutterland der Süddeutschen Ratsverfassung schon seit Jahrzehnten nicht nur Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, sondern auch die Direktwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters sowie die Instrumente des Kumulierens und Panaschierens zum Bestand bürgerschaftlicher Partizipationsmittel zählen (siehe etwa Woyke 1996: 170 ff).

## 5. Bürgeraktivierung durch die Kommune

Wie der Ansatz der Public Governance auf der Seite des politisch-administrativen Systems durch die Idee des aktivierenden Staates komplettiert wird, setzt auch die Verfolgung des Leitbilds der Bürgerkommune voraus, dass die Kommunen gezielt auf die Etablierung und Fortentwicklung zivilgesellschaftlicher Problembearbeitungskompetenz hinarbeiten. Oder um es mit den Worten von Hellmut Wollmann zu sagen: „Wie beeindruckend die jüngste Welle von Selbsthilfegruppen und Freiwilligenagenturen auch sein mag – es ist doch nicht zu verkennen, dass deren nachhaltiger Fortbestand auf der lokalen Ebene wesentlich davon abhängt, ob die Gemeinden bereit sind, in die erforderliche organisatorische und personelle Logistik und Infrastruktur des bürgerschaftlichen Engagements zu investieren, etwa den Betrieb von Freiwilligenzentren finanziell zu unterstützen und für das Partizipationsmanagement personell und finanziell aufzukommen“ (Wollmann 2002: 39).

Auf der kulturellen Ebene sollen derartige Aktivitäten in der Entstehung eines partizipationsfreundlichen Klimas und insb. in der Herausbildung einer „Anerkennungskultur“ Niederschlag finden. Letztere kann mit Helmut Klages gekennzeichnet werden als „Form- und Stilwandlungen des Engagements, die erforderlich sind, um dem Strukturwandel der Engagementmotivation unter dem Einfluss des gesellschaftlichen Wertewandels gerecht zu werden“ (so Klages 2002: 102).<sup>5</sup>

Städte, Gemeinden und Kreise, die ihre Bürgerinnen und Bürgern an der Leistungserbringung beteiligen wollen, stehen zuerst vor der Notwendigkeit, eine „unterstützende Infrastruktur“ zu schaffen, wobei auf die „Bereitstellung von Ressourcen im Sinne von Hilfe zur Hilfe zur Selbsthilfe“ gesetzt werden sollte (so Sinning/Wimmer 2000: 11). Der konkrete Handlungsbedarf resultiert dabei aus den vor Ort gegebenen Bedingungen, Patentlösungen sind nicht zu haben.<sup>6</sup> So kann der beste Weg in Kommunen mittlerer Größe, in denen bisher noch keine Einrichtungen wie Freiwilligenagenturen oder Selbsthilfekontaktstellen existieren, entweder darin bestehen, sich zuerst auf einen besonders zukunftssträchtigen Einzelbereich zu konzentrieren, oder darin, von Beginn an eine breiter angelegte Strategie zu verfolgen und ein Büro für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe aufzubauen, das in der Lage ist, unterschiedliche Teilaspekte zu integrieren. Und so kann es in Kommunen der obersten Größenklasse, in denen sich bereits Ansätze einer Freiwilligeninfrastruktur entwickelt haben, entweder sinnvoll sein, als Förderungsschwerpunkt zuerst die „Quartiers- und Stadtteilebene“ zu wählen, um „dezentrale und bürgernahe Beteiligungsformen zu ermöglichen“ (so Enquete-Kommission 2002: 164), oder aber an erster Stelle ein den Gesamttraum übergreifendes „Netzwerk für freiwilliges Engagement und Selbsthilfe“ aufzubauen, um eine intensive Einbindung der bestehenden Einrichtungen sicherzustellen und „bisher nicht angespro-

---

<sup>5</sup> Verbreiteter sind allerdings Begriffsverständnisse, die über diese Definition hinausgehen und unter anderem auch materielle Aspekte inkorporieren (siehe etwa Enquete-Kommission 2002: 8 ff oder Langfeld 2002: 195 ff).

<sup>6</sup> Allerdings trifft man in der Fachliteratur gelegentlich auch durchaus auf Empfehlungen, die in einzelnen Passagen eine gewisse Ähnlichkeit mit Rezepturen aufweisen.

chene Engagementbereiche und nicht erreichte Zielgruppen“ zu aktivieren (so Braun u.a. 2000: 10).

Was den Aspekt der „demokratischen Partizipation im Rahmen der kommunalverfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten“ (so Igl u.a. 2002: 312) angeht, sehen sich innovationsbereite Kommunen mit der Herausforderung konfrontiert, die Voraussetzungen nicht nur für Plebiszite, sondern auch für Deliberationen zu verbessern. Ersteres kann etwa durch den Ausbau des kommunalen Informationsangebots geschehen und dadurch, dass auch die Beteiligungsverfahren selbst „transparent und offen“ dargeboten werden (so Sinning/Wimmer 2000: 11), letzteres insb. durch die Etablierung eines kommunalen „Projektmanagements“ zur „professionellen Anleitung und Strukturierung deliberativer Prozesse“ (so Enquete-Kommission 2002: 163). Wo die Chance dazu besteht, sollten die freiwillige Mitwirkung an der Aufgabenerfüllung und die bürgerschaftliche Entscheidungsbeteiligung eng miteinander verzahnt werden. Denn solche Lösungen kommen den veränderten Wertverwirklichungsbedürfnissen der Gesellschaftsmitglieder am besten entgegen, weil die unterschiedlichen Facetten der Bürgerkommune auf diese Weise aus der individuellen Perspektive umfassend erfahrbar werden.

Gerhard Igl, Monika Jachmann und Eberhard Eichenhofer verweisen auf die Möglichkeit, die gemeindliche Hauptsatzung, mittels der eine Kommune im Rahmen der staatlich vorgegebenen Grenzen eigene Regelungen treffen kann, in den Dienst des bürgerschaftlichen Engagements zu stellen. Dies ließe sich etwa dadurch bewerkstelligen, dass man dort „grundsätzliche Aussagen zur Geltung und Wirkung des bürgerschaftlichen Engagements in der Kommune“ einfügt, beispielsweise die, dass „die Tätigkeit bestimmter Ausschüsse unter Beteiligung bürgerschaftlich Engagierter geregelt werden“ soll (so Igl u.a. 2002: 315). Obwohl die unmittelbaren Effekte einer solchen Vorgehensweise wohl als eher gering einzuschätzen sind, erscheint diese Empfehlung doch bedenkenswert. Denn immerhin kann von ihr eine Signalwirkung ausgehen, die der Schaffung eines partizipationsfreundlichen Klimas und der Herausbildung einer Anerkennungskultur den Weg bereitet.

Die neuen Informationstechnologien, allen voran das Internet, sind ohne Zweifel geeignet, wichtige Beiträge zur Förderung, Unterstützung und Fortentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements zu leisten. Dies resultiert schon aus der Tatsache, dass sich die deutsche Gesellschaft zunehmend zu einer digitalen Informationsgesellschaft wandelt (siehe etwa Winkel 2003c: 500 ff), was in den letzten Jahren lebhaftere Diskussionen nicht nur zum Thema E-Government (siehe insb. GI/VDE 2000, aber etwa auch Winkel 2004: 7 ff), sondern auch zum Thema E-Governance (siehe etwa Reiner mann/von Lucke 2002: 9 ff) ausgelöst hat. Dabei kann man die Netzkommunikation in lokalen Kontexten sowohl zur Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in die Aufgabenerfüllung nutzen – beispielsweise durch die Implementation einer virtuellen Freiwilligenagentur – als auch zum Zwecke der Ausweitung politischer Partizipationsräume, etwa indem Online-Diskurse oder internetbasierte Abstimmungen durchgeführt werden (siehe Reiner mann 2002: 61 ff, Winkel 2001: 140 ff und Winkel 2003b: 201 ff).

## **6. Handlungsbedarf auf übergeordneten Ebenen**

Allerdings dürfen die Möglichkeiten, die den Städten, Gemeinden und Kreisen zur Verfügung stehen, um Entwicklungsprozesse zur Umsetzung des Leitbilds der Bürgerkommune zu initiieren und voranzutreiben, auch nicht zu hoch veranschlagt werden. Denn die Kommunen können die Voraussetzungen, welche in dieser Hinsicht erforderlich sind, zum weitaus überwiegenden Teil nicht selbst erzeugen. Dies zeigt sich bereits darin, dass für das Gelingen entsprechender Projekte förderliche gesetzliche Innovationen – etwa die Schaffung der juristischen Voraussetzungen für die Gewährleistung eines angemessenen Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutzes für Freiwillige, die Einführung einer steuerfreien Aufwandspauschale für ehrenamtlich Tätigkeit oder eine Reform des steuerlichen Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts (siehe Igl u.a. 2002: 45 ff/95 ff/172 ff) – natürlich nicht von den Kommunen selbst auf den Weg gebracht werden können. Und nichts anderes gilt selbstverständlich auch im Hinblick auf Maßnahmen zur dringend erforderlichen Ausweitung bürgerschaftlicher Partizipationsräume, welche mit Interventionen zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen einhergehen sollten.

### **6.1. Reformen zur finanziellen Konsolidierung der Bürgerkommune**

Die kommunale Selbstverwaltung der Bundesrepublik Deutschland ist von einer Haushaltskrise betroffen, welche „in den Kommunen trotz eines harten Konsolidierungskurses“ vielfach „zu einer Zuspitzung der Finanzlage geführt hat, die bisher bekannte Größenordnungen defizitärer Verwaltungshaushalte weit übertrifft und einer wachsenden Zahl von Städten kaum noch die Chance gibt, ihre Finanzprobleme aus eigener Kraft zu lösen“ (so Karrenberg/Münstermann 1998: 437). In Anbetracht der Tatsache, dass die übergeordneten Ebenen hierzulande die Möglichkeit haben, sich auf Kosten der Kommunen zu entlasten, indem sie ihnen Aufgaben zur Erfüllung zuweisen ohne dies mit der Bereitstellung der dafür erforderlichen Mittel zu verbinden<sup>7</sup>, kann man kaum um die Feststellung umhin, dass diese Krise weniger ein konjunkturell bedingtes als ein strukturell bedingtes Phänomen darstellt.

Es sind die freiwilligen Aufgaben der Städte, Gemeinden und Kreise – zu denen eben auch die Bestrebungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements gehören – welche dieser fatalen Praxis zuerst zum Opfer fallen. Polemisch zugespitzt stellt sich hier die Frage, wie es Kommunen, die aus finanziellen Gründen Büchereien und Freibäder schließen müssen und nicht in der Lage sind, längst überfällige Straßenreparaturen durchführen zu lassen, gelingen soll, bei der Entfaltung bürgerschaftlicher Potentiale „eine moderierende und ermöglichende Rolle“ zu spielen (so Enquete-Kommission 2002: 9), „innerhalb der Kommunalverwaltung eine ressortübergreifende Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch die Schaffung einer einheitlichen Ge-

---

<sup>7</sup> So gewährte der Bund durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz von 1995 jedem Kind ab dem dritten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf einen durch die Städte und Kreise als Träger der Jugendhilfe bereitzustellenden Kindergartenplatz, die zu diesem Zweck erforderlichen Finanzmittel sind der kommunalen Selbstverwaltung aber bis heute aber noch nicht zur Verfügung gestellt worden.

schäfts- und Koordinierungsstelle“ zu ermöglichen (so Enquete-Kommission 2002: 166), im Gemeinwesen beteiligungsunterstützende „lokale Infrastruktureinrichtungen“ etwa in der Form von „Bürgerbüros“ oder „Bürgerhäusern“ aufzubauen (so Enquete-Kommission 2002: 166) und schließlich zur Herausbildung einer „Anerkennungskultur“ beizutragen, welche unter anderem die „Bereitstellung sachlicher, personeller und finanzieller Ressourcen“ und „Angebote der Fort- und Weiterbildung“ umfassen soll (so Enquete-Kommission 2002: 8).

Eine realistische Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen dessen, was die meisten Städte, Gemeinden und Kreise unter den gegebenen Bedingungen zur Umsetzung des Leitbilds der Bürgerkommune aufbieten können, legt die Schlussfolgerung nahe, dass selbst begrüßenswerte Förderinitiativen wie das durch den Europäischen Regionalentwicklungsfonds kofinanzierte Bund-Länder-Programm Soziale Stadt (siehe etwa Reiß 2002: 217 ff) hier nicht mehr sein können als ein Tropfen auf den heißen Stein und insb. nicht ausreichen, um die dringend gebotene Reform der Finanzverfassung zugunsten der Kommunen zu ersetzen (zur Finanzverfassung und zum entsprechenden Reformbedarf siehe Karrenberg/Münstermann 1998: 437, Naßmacher/Naßmacher 1999: 175 ff und Schuppert 2000: 945 ff).

## **6.2. Reformen zur Ausweitung bürgerschaftlicher Entscheidungsräume**

Aber auch eine Reform der Finanzverfassung allein würde in diesem Zusammenhang noch keine durchgreifenden Verbesserungen bewirken. Denn damit könnten zwar die Bedingungen für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Aufgabenerfüllung in vielerlei Hinsicht nachhaltig verbessert werden, nicht aber die Voraussetzungen für ihre verstärkte Einbeziehung in kommunalpolitische Entscheidungsprozesse, weil die dazu erforderlichen Beteiligungsinstrumente in der Rechtsordnung zu schwach angelegt sind. In der Vergangenheit hat sich nämlich des öfteren gezeigt, dass es zur Ausweitung demokratischer Mitwirkungsrechte nicht ausreicht, wenn die zur Realisierung entsprechender Ziele benötigten Finanzmittel zur Verfügung stehen.<sup>8</sup> Hinzu kommen müssen auch rechtlich gesicherte Positionen, welche die Entscheidung über Anlass und Art der Nutzung von Beteiligungsinstrumenten so weit wie möglich den Bürgerinnen und Bürgern überlassen und diesen dabei auch eine faire Erfolgchance zubilligen. Und wenn man – insb. mit Blick auf die Engagementerwartungen, die aus den Veränderungen im gesellschaftlichen Wertehaushalt resultieren – davon ausgeht, dass die Einbindung der Bürgerschaft in die Leistungsproduktion und ihre Einbeziehung in die kommunalen Entscheidungsprozesse nur in Kombination miteinander zu haben sind, bedeutet dies, dass sich auch die Möglichkeiten, die Bürgerinnen und Bür-

---

<sup>8</sup> Als Beispiel dafür kann die Art und Weise angeführt werden, in der man sich auf der Ebene der Europäischen Union, wo die finanziellen Quellen weitaus reichlicher fließen als auf der kommunalen Ebene, mit den europäischen Perspektiven einer elektronischen Demokratie auseinandersetzt. Hier werden zwar anspruchsvolle Ziele formuliert wie die der Förderung einer europäischen Öffentlichkeit und der stärkeren Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die europäischen Willensbildungsprozesse. Die konkreten Aktivitäten gehen aber kaum über das Anbieten von Diskussionsforen und die Finanzierung von Forschungsprojekten zu eher marginalen demokratiespezifischen Fragen hinaus (siehe Mambrey/Pipek 2003: 199 und Winkler/Aichholzer 2003: 256 ff).

ger an der Aufgabenerfüllung zu beteiligen, selbst unter deutlich günstigeren finanziellen Bedingungen so lange in engen Grenzen halten, bis nicht nur die finanztechnischen, sondern auch die partizipationstechnischen Gewichte im deutschen Föderalismus zumindest eine moderate Verschiebung erfahren haben.

Es ist zwar richtig, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als „zeitgemäße Formen der politischen Willensbildung, die dem gewandelten Partizipationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger entsprechen“ (so Enquete-Kommission 2002: 287), mit der Neuausrichtung der Kommunalverfassungslandschaft in den 90er-Jahren eine breitere Verankerung in den Gemeindeordnungen gefunden haben. In der politischen Praxis ist von diesen Beteiligungsinstrumenten bis heute aber nur bemerkenswert selten Gebrauch gemacht worden. Hellmut Wollmann verweist in diesem Zusammenhang auf Berechnungen, nach denen „ein Bürgerentscheid in der einzelnen Gemeinde“ im statistischen Durchschnitt lediglich „einmal in zweihundert Jahren“ vorkommt, wobei ein „erheblicher Teil der Bürgerentscheide“ noch nicht einmal „aus der Mitte der Bürger“ entstammt, sondern „aus der Mitte der Gemeinvertretungen“ kommt, d.h. als sogenanntes Ratsbegehren initiiert worden ist (so Wollmann 2002: 32). Anderen Quellen kann man entnehmen, dass kommunale Plebiszite vor allem dort Erfolgchancen haben, wo gut organisierte und ressourcenstarke Interessen – also etwa Parteien oder Verbände – hinter ihnen stehen, während eine einfache Bürgerinitiative durch ein solches Unterfangen in der Regel überfordert wird (siehe etwa Holtmann 1999: 187 ff, Kampwirth 1999: 176 ff und Kersting 2002: 139 ff/insb. 148). Zurückzuführen sind diese Befunde insb. auf die hohen Hürden, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gemeinhin entgegenstehen. So sehen die Kommunalverfassungen, welche in den Länderparlamenten formuliert werden, partiell Beteiligungsquoten und Zustimmungsquoten vor, die in vielen Fällen fast unüberwindliche Partizipationsbarrieren darstellen. Gelegentlich enthalten sie auch Positiv- oder Negativkataloge, welche wesentliche Bereiche des kommunalen Handelns und Entscheidens gegenüber Plebisziten immunisieren.

Um die Problematik zu veranschaulichen, werden im Folgenden die zentralen Bedingungen exemplarisch aufgeführt, unter denen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens als dem bevölkerungsreichsten Bundesland Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zum Erfolg führen können (siehe insb. Kost 2003: 212 ff, aber auch Höher-Pfeifer 2000: 74 ff und Naßmacher 1998: 146 ff):

- Alle wahlberechtigten Bürger können ein Bürgerbegehren durch einen schriftlichen Antrag in Gang setzen.
- Der Antrag muss einen Finanzierungsvorschlag enthalten, der mit dem Haushaltsrecht vereinbar ist.
- Erfolgreich ist das Bürgerbegehren, wenn eine Mindestzahl von Bürgerunterschriften erreicht wurde. Dieses Quorum ist gestaffelt: So sind in Kommunen mit bis zu 10.000 Einwohnern die Unterschriften von zehn Prozent der Wahlberechtigten er-



forderlich, in Kommunen mit über 500.000 Einwohnern die Unterschriften von drei Prozent der Wahlberechtigten.

- Wenn das Quorum erreicht ist, befindet das politische Vertretungsorgan – soweit es sich nicht entschlossen hat, das Begehren selbst umzusetzen – über dessen Zulässigkeit. Dabei wird die Frage geprüft, ob Bereiche aus dem in der Kommunalverfassung aufgeführten Negativkatalog berührt sind.
- Folgende Inhalte und Gestaltungsfelder werden dem Plebiszit durch den Negativkatalog entzogen: die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, die Rechtsverhältnisse von Ratsmitgliedern und Gemeindebediensteten; die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne von Eigenbetrieben sowie kommunale Abgaben und Entgelte; die Jahresrechnung der Gemeinde und die Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben; Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen oder wasserrechtlichen Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind; die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen; Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten; Angelegenheiten, für die das politische Vertretungsorgan keine Zuständigkeit hat; Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen oder gegen die guten Sitten verstoßen; Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerbescheid durchgeführt worden ist.
- Ist das geforderte Quorum erreicht und die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens anerkannt, kann die zur Abstimmung gestellte Frage schließlich mit „Ja“ oder „Nein“ entschieden werden.
- Erfolgreich ist ein Bürgerentscheid, wenn die intendierte Option von einer Mehrheit der gültigen Stimmen unterstützt wird, und wenn diese Mehrheit mindestens 20 Prozent der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger ausmacht.<sup>9</sup> Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses.

Dass auch in Nordrhein-Westfalen die Ausübung von Plebisziten dem allgemeinen Trend folgend eine „fallende Tendenz“ aufweist (so Kost 2003: 214), kann in Anbetracht eines derartigen Filtersystems kaum verwundern.

Nicht weniger problematisch stellt sich die Lage hinsichtlich der deliberativen Verfahren dar, denen als Mittel, die „zu groß“ gewordene „Diskrepanz zwischen dem Aufwand für ein bürgerschaftliches Engagement in der Kommunalpolitik und den faktischen Entscheidungsspielräumen“ abzubauen (so Enquete-Kommission 2002: 158), ebenfalls eine wichtige Rolle zugeordnet wird. Zwar enthält die Fachliteratur eine Fülle von Hinweisen auf erfolgreiche lokale und regionale Projekte, die von der grundsätzlichen Tauglichkeit entsprechender Beteiligungsinstrumente zeugen. In der Gesamtbeurteilung wird aber deutlich, dass etwa Runde Tische, Bürgerforen oder Zukunfts-

---

<sup>9</sup> Bis vor nicht allzu langer Zeit betrug das Abstimmungsquorum in Nordrhein-Westfalen sogar noch 25 Prozent.

werkstätten bis heute seltene Ausnahmeerscheinungen darstellen und für das Erscheinungsbild der kommunalpolitische Praxis bisher in keiner Weise prägend geworden sind. Während Plebiszite in allen Kommunalverfassungen immerhin vorgesehen sind, hat keines der deliberativen Verfahren – auch nicht die inzwischen mit guten Ergebnissen erprobte Planungszelle – bis heute irgendeine verfassungsrechtliche Fundierung erfahren.

Daher kommen Partizipationsinstrumente dieser Art gleich aus zwei Gründen lediglich als Steuerungskomponenten einer von Politik und Verwaltung gelenkten Demokratie in Betracht. Der erste besteht darin, dass die Bürgerbeteiligung von den kommunalen Entscheidungsträgern gewährt werden muss, um überhaupt stattfinden zu können, und der zweite ist in dem Umstand zu sehen, dass die auf diesem Wege erzielbaren Ergebnisse lediglich den Charakter von Empfehlungen haben, denen die parteidominierten Repräsentativorgane und die hauptamtlichen Bürgermeister folgen können, aber nicht folgen müssen. Partizipationsakte, deren Veranlassung noch nicht einmal ansatzweise im Ermessen der Bürgerinnen und Bürger liegt, und Partizipationsergebnisse, deren Berücksichtigung durchgängig vom „stets revidierbaren guten Willen der eigentlich Zuständigen“ (so Roth 2001: 142) abhängig ist, stellen aber sicherlich noch keine Mittel dar, von denen man sich die Verwirklichung einer lokalen Selbstverwaltung versprechen darf, in der „sich die Bürgerinnen und Bürger nach demokratischen Regeln selbst organisieren und auf die Geschicke des Gemeinwesens einwirken“ (so Enquete-Kommission 2002: 6) können.

## **7. Zusammensicht, Schlussfolgerungen und Ausblick**

Der Ansatz der Bürgerkommune stellt ohne Zweifel nicht nur eine wichtige Perspektive für die Fortentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dar, sondern beinhaltet auch über den Bereich des Lokalen weit hinausweisende Aspekte, die nicht zuletzt im Hinblick auf die Verteidigung sozialstaatlicher Standards und auf die gesellschaftliche und politische Integration der Bevölkerung von großer Bedeutung sein können. Forderungen wie die, dass das bürgerschaftliche Engagement zur „lebendigen Seite des Sozialstaats“ ausgestaltet (so Enquete-Kommission 2002: 5) und die Bürgerschaft „immer mehr vom Objekt zum Subjekt der Kommunalpolitik“ gemacht werden sollte (so von Kodolitsch 2002: 19), zeugen von den hohen Erwartungen, die mit diesem Konzept verbunden werden.

Eine breitere Umsetzung des Leitbilds der Bürgerkommune stellt allerdings nicht nur Städte, Gemeinden und Kreise, sondern auch beteiligungswillige Bürgerinnen und Bürger vor Herausforderungen, denen sie sich unter den gegenwärtigen Bedingungen nur schwer gewachsen zeigen können. Um die Voraussetzungen für die Produktivmachung bürgerschaftlicher Potentiale in lokalen Kontexten nachhaltig zu verbessern und damit auch auf gesamtgesellschaftlichem Niveau positive Erträge zu ermöglichen, sind strukturelle Reformen erforderlich, welche nicht nur die zum Aufbau von Freiwilligeninfrastrukturen und Partizipationsmanagementkapazitäten notwendigen Ressourcen vor Ort verfügbar machen, sondern auch politische Partizipationsräume erweitern, um den

gewandelten Beteiligungserwartungen der Gesellschaftsmitglieder entgegenzukommen. Neben einer verbindlichen Verankerung des Konnexitätsprinzips, das die Übertragung von Aufgaben an die kommunale Selbstverwaltung an die Bereitstellung entsprechender Mittel bindet, erscheint daher vor allem eine Fortentwicklung der Kommunalverfassungen notwendig, welche die plebiszitären und deliberativen Beteiligungsverfahren zu funktionsfähigen Instrumenten ausbaut und damit zu einer echten Ergänzung der überkommenen Entscheidungssysteme werden lässt.

Was Bürgerbegehren und Bürgerentscheide angeht, gilt es, Beteiligungsquoten und Zustimmungskquoten deutlich zu senken, Positivkataloge zu erweitern und Negativkataloge auszudünnen. Was die deliberativen Verfahren betrifft, erscheint es an der Zeit, zumindest eine kommunalverfassungsrechtliche Verankerung der Planungszelle ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Vieles spricht dafür, dass es auf längere Sicht zur Herausbildung eines differenzierten bürgerschaftlichen Partizipationsinstrumentariums kommen sollte, das auch unterschiedliche Kombinationen von Plebiszit und Deliberation erlaubt. So könnte die Möglichkeit geschaffen werden, Bürgerbegehren durchzuführen, die nicht auf die Abhaltung eines Bürgerentscheids abzielen, sondern auf die Einrichtung einer Planungszelle. Oder man könnte es Bürgerinnen und Bürgern gestatten, eine Option für einen Bürgerentscheid in einem deliberativen Verfahren zu formulieren, wenn dieser nicht von einer Bürgerinitiative, sondern von Ratsmitgliedern auf den Weg gebracht worden ist. Auf jeden Fall sollte erreicht werden, dass sich direkte politische Beteiligung auf der kommunalen Ebene nicht auf minimale Korridore beschränkt, dass ihr Gelingen keine unverhältnismäßigen Kraftanstrengungen voraussetzt, dass ihre Ausübung nicht mehr Frustration erzeugt als sie zur Entscheidungsfindung beiträgt, und dass sie nicht exklusiv im Benehmen von kommunalpolitischen Entscheidungsträgern und Verwaltungsführung steht.

Dass die Ausweitung bürgerschaftlicher Partizipationsräume auch auf der kommunalen Ebene Gefahren birgt, von denen die einer „Enteignung des Mandats“ (so Enquete-Kommission 2002: 161) vielleicht noch die geringste darstellt, ist nicht zu bestreiten. So kann der für die Bürgerbeteiligung erforderliche Aufwand „Problemlösungen eher verzögern“ (so Naßmacher 1998: 159), so können Unterschiede im „sozioökonomischen Status“ und die daraus resultierenden unterschiedlichen „Partizipationschancen“ zu gravierenden Asymmetrien in politischen Beteiligungsprozessen führen (so Schultze 2002: 365), so kann das „Sankt Florians-Prinzip“ als sozialschädliches Regelungsmuster eine Aufwertung erfahren (so Naßmacher/Naßmacher 1999: 335), so können Aktionen „unbotmäßiger oder maßloser Bürger“ eine „Blockade des Verwaltungshandelns“ bewirken (so Enquete-Kommission 2002: 161), und so können Populisten, die sich den Bürgerentscheid als „Prämie für Demagogen“ nutzbar machen, neue Spielräume gewinnen (so Schaal/Habermann 1999: 340). Wie sich die hier zur Diskussion gestellten Reformen auf der kommunalen Ebene tatsächlich auswirken, kann aber natürlich erst beurteilt werden, nachdem man sie durchgeführt und die entsprechenden Erfahrungen ausgewertet hat. Und bis dahin darf getrost die Vermutung gelten, dass die Bürgerschaft als politische Gesamtheit durchaus in der Lage ist, neue Freiräume konstruktiv zu nutzen und auf diese Weise einen positiven Reformsaldo zu bewirken. Denn ein solches Vertrauen ist die unmittelbare Konsequenz aus dem Menschenbild,

das dem Konzept der Bürgerkommune als eine zentrale Prämisse zugrunde liegt, deren Eliminierung das gesamte Konzept unweigerlich ad absurdum führen würde.

Neben vielen Stärken weist der abschließende Bericht der Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestags auch eine gewisse Schwäche auf, die darin besteht, dass der Bedarf an strukturellen Reformen – deren Unterstützung man durchaus als Bringschuld derjenigen Politiker ansehen kann, die sich auf den übergeordneten Ebenen als Protagonisten der Bürgerkommune profilieren – nicht eindeutig genug formuliert wird. Dies könnte in der politischen Diskussion dahingehend missbraucht werden, dass man die Städte, Gemeinden und Kreise einerseits weiterhin mit der Forderung konfrontiert, sich möglichst rasch und umfassend am Leitbild der Bürgerkommune auszurichten, andererseits aber die dazu erforderlichen Weichenstellungen schuldig bleibt. Der Höhepunkt einer derartigen Bigotterie wäre er es, wenn man stattdessen die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zur kommunalen Pflichtaufgabe erheben würde. Zukünftig sollte denjenigen, die notwendige Reformen verweigern – etwa weil sie Ressourcen für andere Zwecke sichern wollen, weil sie einen Bedeutungsverlust der Repräsentativorgane fürchten oder weil sie einfach von der Notwendigkeit der Innovationen nicht überzeugt sind – unmissverständlich vor Augen geführt werden, dass sie damit das Gelingen entsprechender Bestrebungen grundsätzlich in Frage stellen. Denn die Bürgerkommune, welche sich inzwischen als zentrale Komponente eines neuen Modernisierungsparadigmas etabliert hat, das mit Christoph Reichard als „Local Governance“ bezeichnet werden kann (so Reichard 2002: 44, siehe aber auch Enquete-Kommission 2002: 162 und Winkel 2003a: 99 ff), ist weder zum finanzpolitischen noch zum demokratie- und machtpolitischen Nulltarif zu haben.

## Literaturverzeichnis

- Apel, Heino, 1998: Lokale Agenda 21 in Deutschland – Worum geht es?, in: Apel, Heino u.a. (Hrsg.): Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Bonn, S. 7-12.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 1999: Handbuch Bürgerstiftungen, Wiesbaden.
- Bonsen, Matthias zur, 1998: Die Methode Zukunftskonferenz, in: Impulse 2, S. 12-20.
- Bornath, Dorothee u.a., 1998: Runder Tisch – ein Möbelstück mit Zukunft, in: Apel, Heino u.a. (Hrsg.): Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Bonn, S. 59-65.
- Braun, Joachim und Stefan Bischoff, 1999: Bürgerschaftliches Engagement älterer Menschen, Stuttgart.
- Braun, Joachim u.a., 2000: Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, Köln und Leipzig.
- Burow, Olaf, 2000: Die Zukunftskonferenz, in: Burow, Olaf (Hrsg.): Ich bin gut – wir sind besser. Erfolgsmodelle kreativer Gruppen, Stuttgart, S. 167-185.
- Dienel, Peter, 1992: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen.
- Dienel, Peter, 1996: Das Modell Bürgergutachten als Organ politischen Lernens, in: Claußen, Bernhard und Rainer Geißler (Hrsg.): Die Politisierung des Menschen, Opladen, S. 425-442.

- Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements des Deutschen Bundestags (Hrsg.), 2002: Bürgerschaftliches Engagement – auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft (Bundestagsdrucksache 14/8900), Berlin.
- Freitag, Günter, 1997: Über das Konzept der Planungszelle als Instrument der Bürgerbeteiligung, Gelsenkirchen und Duisburg.
- Gesellschaft für Informatik GI und Verband Deutscher Elektrotechniker VDE (Hrsg.), 2000: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der GI und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Bonn und Frankfurt.
- Gisevius, Wolfgang, 1994: Leitfaden durch die Kommunalpolitik, Bonn.
- Gisevius, Wolfgang, 1999: Der neue Bürgermeister, Bonn.
- Heinze, Rolf und Thomas Olk, 1999: Vom Ehrenamt zum bürgerlichen Engagement, in: Kistler, Ernst u.a. (Hrsg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts, Berlin, S. 77-90.
- Höher-Pfeifer, Christa, 2000: Rat und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, Münster.
- Holtkamp, Lars, 2000: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, Berlin.
- Holtmann, Everhard, 1999: Das Volk als örtlich aktivierte Bürgerschaft, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2, S. 187-210.
- Holznagel, Bernd und Ulrich Ramsauer, 1997: Konsensuale Sachverhaltsermittlung als Mediationsziel, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 4, S. 65-72.
- Hüneke, Knut, 1998: Zukunftskonferenz im Rahmen der Erstellung einer Lokalen Agenda 21, in: Appel, Heino u.a. (Hrsg.): Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Bonn, S. 82-93.
- Igl, Gerhard u.a., 2002: Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement im Recht, Opladen.
- Jacob, Gisela und Heinz Janning, 2001: Freiwilligenagenturen als Teil einer lokalen Infrastruktur für Bürgerengagement, in: Heinze, Rolf und Thomas Olk (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland, Opladen, S. 483-507.
- Janning, Heinz und Thomas Naujokat: Corporate Volunteering, in: Pröhl, Marga u.a. (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3, Gütersloh 2002, S. 72-81.
- Jung, Otmar und Franz-Ludwig Knemeyer, 2001: Im Blickpunkt: direkte Demokratie, München.
- Kampwirth, Ralph, 1999: Volksentscheid und Öffentlichkeit, Frankfurt a.M., S. 176-186.
- Karrenberg, Hanns und Engelbert Münstermann, 1998: Kommunale Finanzen, in: Wollmann, Hellmut und Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik, Bonn, S. 437-460.
- Kersting, Norbert, 2002: Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, in: Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen, S. 139-159.
- Keupp, Heiner, 2002: Kommunale Förderbedingungen für bürgerschaftliches Engagement, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9, S. 15-21.
- Klages, Helmut, 1995: Die Realität des Wertewandels, in: Klein, Ansgar (Hrsg.): Grundwerte der Demokratie, Bonn, S. 81-86.
- Klages, Helmut, 2002: Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Bereich, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2, S. 83-107.
- Klenk, Gerd: Bürgerforum, in: Pröhl, Marga u.a. (Hrsg.), 2002: Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3, Gütersloh, S. 356-358.

- Kodolitsch, Paul von, 2002: Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine endlose Geschichte?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2, S. 7-22.
- Ködelpeter, Thomas, 1998: Mit Zukunftswerkstätten Agenda 21-Prozesse initiieren, in: Apel, Heino u.a. (Hrsg.): Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Bonn, S. 66-82.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGSt (Hrsg.), 1999: Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Köln.
- Kost, Andreas: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling (Hrsg.), 2003: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 197-219.
- Langfeld, Gabriele u.a., 2002: Anerkennungskultur – eine Einführung, in: Pröhl, Marga u.a. (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3, Gütersloh, S. 195-205.
- Lehmann-Grube, Hinrich und Jochen Dieckmann, 1997: Verwaltung der großen Städte, in: König, Klaus und Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 217-234.
- Luhmann, Niklas, 1991: Soziologie des Risikos, Berlin und New York.
- Mambrey, Peter und Volkmar Pipek, 2003: E-Democracy – Konzepte, Methoden und Anwendungen zur sozialen und demokratischen Nutzung des Internet, in: Dittrich, Klaus u.a. (Hrsg.): Informatik 2003. Band 2, Bonn, S. 197-200.
- Nährlich, Stefan, 2001: Der Bürger als Träger von Infrastruktureinrichtungen, in: Boeßenecker, Karl-Heinz (Hrsg.): Verwaltungsreform von unten?, Münster, S. 168-178.
- Naßmacher, Hiltrud, 1998: Möglichkeiten und Formen der Bürgerbeteiligung, in: Andersen, Uwe (Hrsg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln, S. 142-159.
- Naßmacher, Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, 1999: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen.
- Paust, Andreas, 1997: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland, in: Bühler, Theo (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie vor Ort, Bonn, S. 43-59.
- Priller, Eckhard, 1999: Variationen zum Thema Ehrenamt, in: Kistler, Ernst u.a. (Hrsg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts, Berlin, S. 131-140.
- Pröhl, Marga und Heidi Sinning, 2002: Good Governance und Bürgergesellschaft – Verwaltungsmodernisierung, Bürgerorientierung und Politikreform als zentrale Anforderungen an Kommunen, in: Pröhl, Marga u.a. (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3, Gütersloh, S. 17-27.
- Reichard, Christoph, 2002: Das Neue Steuerungsmodell und der Bürger, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2, S. 44-60.
- Reinermann, Heinrich, 2002: Das elektronische Rathaus, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2, S. 61-82.
- Reinermann, Heinrich und Jörn von Lucke, 2002: Speyerer Definition von Electronic Governance, in: Reinermann, Heinrich und Jörn von Lucke (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, Speyer, S. 9-19.
- Reiß, Birgit, 2002: Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, in: Pröhl, Marga u.a. (Hrsg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3, Gütersloh, S. 217-219.
- Roth, Roland, 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar und Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, S. 405-447.

- Roth, Roland, 2001: Auf dem Weg zur Bürgerkommune?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 134-152.
- Ruschkowski, Eick von, 2002: Lokale Agenda 21 in Deutschland – eine Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 31-32, S. 17-24.
- Saldern, Adelheid von, 1998: Rückblicke – Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann, Hellmut und Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik, Bonn, S. 23-36.
- Schaal, Diana und Gerd Habermann, 1999: Pro und Contra direkte Demokratie, in: Heußner, Hermann und Otmar Jung (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, München, S. 333-350.
- Scherf, Wolfgang und Kai Hofmann, 2003: Die kommunale Finanzverfassung in Deutschland, in: Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 311-334.
- Schultze, Rainer-Olaf, 2002: Partizipation, in: Nohlen, Dieter: Kleines Lexikon der Politik, Bonn, S. 363-365.
- Schuppert, Gunnar, 2000: Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Sinning, Heidi und Ansgar Wimmer (Hrsg.), 2000: Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – ein Wegweiser. Band 2, Gütersloh.
- Thaysen, Uwe, 1999: Der Runde Tisch, Opladen.
- Thiel, Wolfgang, 1998: Selbsthilfe und informeller Sektor auf der lokalen Ebene, in: Wollmann, Hellmut und Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik, Bonn, S. 263-273.
- Thieme, Werner, 1995: Einführung in die Verwaltungslehre, Köln.
- Verein Aktive Bürgerschaft (Hrsg.), 2003: Fundraising für Bürgerstiftungen, Berlin.
- Westebbe, Achim und David Logan, 1995: Corporate Citizenship, Wiesbaden.
- Winkel, Olaf, 2001: Die Kontroverse um die demokratischen Potentiale der interaktiven Informationstechnologien – Positionen und Perspektiven, in: Publizistik 2, S. 140-161.
- Winkel, Olaf, 2003a: Bürgerkommune und New Public Management in der kommunalen Selbstverwaltung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1, S. 99-118.
- Winkel, Olaf, 2003b: E-Government entwickeln – Partizipationsaspekte stärken, in: Dittrich, Klaus u.a. (Hrsg.): Informatik 2003. Band 2, Bonn, S. 201-204.
- Winkel, Olaf, 2003c: Informationsgesellschaft (Basisstichwort), in: Eichhorn, Peter u.a. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, Baden-Baden, S. 500-502.
- Winkel, Olaf, 2004: Electronic Government – eine zentrale Zukunftsperspektive, doch die Erwartungen sind überzogen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18, S. 7-15.
- Winkler, Roman und Georg Aichholzer, 2003: Elektronische Demokratie. Online-Debatten und Konsultationen in der Europäischen Union, in: Dittrich, Klaus u.a. (Hrsg.): Informatik 2003. Band 2, Bonn, S. 256-259.
- Wollmann, Hellmut, 2002: Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und zivilgesellschaftliche Gemeinde, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2, S. 23-43.
- Woyke, Wichard, 1996: Stichwort Wahlen, Opladen.
- Zimmermann, Monika, 1997: Lokale Agenda 21 – Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 27, S. 25-38.