

Perspektiven der Bürgerkommune in Deutschland – von der kleinen Demokratie zur erweiterten Partizipation?

Olaf Winkel

Die Bürgerkommune ist in Deutschland zum Paradigma für die Fortentwicklung der lokalen Selbstverwaltung aufgestiegen. Dabei wird dieser Ansatz inzwischen nicht mehr nur mit Vorstellungen von einer kleinen oder kooperativen Demokratie, sondern auch zunehmend mit Forderungen nach weitergehenden bürgerschaftlichen Beteiligungsrechten verbunden, die sich nicht nur aus der Verwaltungsreformdiskussion, sondern auch aus einer umfassenden Debatte um die Erneuerung von Politik und Gesellschaft speisen. Im vorliegenden Beitrag werden die beiden Konzepte in ihren Konturen umrissen und dann im Hinblick auf ihre Stärken und Schwächen analysiert, wobei die Frage nach möglichen Beiträgen zur Bewältigung zentraler Krisenphänomene den Beurteilungsrahmen bildet. Die Ergebnisse zeigen, dass beide Varianten der Bürgerkommune Vor- und Nachteile aufweisen und dass es in der Praxis darauf ankommt, geeignete Komponenten aus beiden Konzepten auszuwählen und sinnvoll miteinander zu verbinden. Alles in allem spricht mehr für eine Ausrichtung der Bürgerkommune am Leitbild einer umfassenden Demokratie, weil auf diese Weise grundlegende systemische Probleme adressiert werden können. Unabhängig von der gewählten Variante sind Städte und Gemeinden, die sich in Richtung Bürgerkommune entwickeln wollen, auf eine Unterstützung durch die staatlichen Ebenen angewiesen, die weit über die bislang üblichen punktuellen Interventionen hinausgeht.

Einführung und Problemstellung

Das Leitbild der Bürgerkommune ist darauf angelegt, auf lokaler Ebene vorhandene zivilgesellschaftliche Potenziale für die Bearbeitung kollektiver Probleme umfassend nutzbar zu machen und dabei auch in der Bürgerschaft Prozesse des sozialen und politischen Lernens anzustoßen. Es sieht vor, dass Bürgerinnen und

Bürger in unterschiedlichen Rollen gemeinwohlorientiert tätig werden, nämlich als Mitgestalter, die sich an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligen, als politische Auftraggeber, die in kommunalen Entscheidungsprozessen mitwirken, und als Kunden, die den kommunalen Output etwa in Bürgerbefragungen oder über Beschwerdemanagement bewerten. Politik und Verwaltung werden in der Bürgerkommune nicht aus der Verantwortung entlassen, sondern sollen einen geeigneten Rahmen für das Bürgerengagement schaffen, indem sie den Aufbau einer Freiwilligeninfrastruktur unterstützen, für Partizipationsmanagement sorgen, der Entwicklung einer Anerkennungskultur Vorschub leisten und die Einbeziehung möglichst breiter Schichten einschließ-

lich Problem- und Randgruppen fördern. Betrachtet man die Bürgerkommune aus der Governance-Perspektive, rückt der Netzwerkgedanke in den Vordergrund, welcher zur Bearbeitung lokaler Probleme ein Systemgrenzen überbrückendes und Systemlogiken kombinierendes Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft vorsieht.

Ursächlich für den Aufstieg zum „Liebling fast aller“¹, den dieses Leitbild hierzulande erfahren hat, ist einerseits eine Diskussion, die seit geraumer Zeit um Begriffe wie bürgerschaftliches Engagement, Bürgergesellschaft und Zivilgesellschaft geführt wird, andererseits aber auch der Wunsch, durch die Integration der Bürgerkommune in den Kontext des Neuen Steuerungsmodells dessen zunehmend als Mangel empfundene Binnenorientierung zu überwinden.² Diese Verkopplung trug allerdings nicht nur dazu bei, dass die Bürgerkommune salonfähig werden konnte, sondern führte auch dazu, dass sie konzeptionell mit der Vorstellung von einer „kleinen“ oder „kooperativen Demokratie“³ verbunden wurde – also partizipatorische Ecken und Kanten weggefeilt wurden – um die Anschlussfähigkeit an die betriebswirtschaftliche Verwaltungsreform sicherzustellen und dabei auch Konflikten mit Politik und Verwaltung aus dem Weg zu gehen.

Trotz vereinzelter Kritik an der „Bürgerkommune light“⁴ bestimmte dieses



Olaf Winkel
Professor für Public Management mit Schwerpunkt öffentliche Verwaltung an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

1 Roth 2001: 138.
2 Siehe Banner 1998: 179ff, Plamper 2000: 6ff, Schäfer 2002: 391ff.
3 Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006, Lorig 2009: 235, Naschold 2000: 63.
4 Roß 2012: 263.

restriktive Verständnis den Diskurs um die Bürgerkommune über ein Jahrzehnt. Erst in jüngster Zeit mehrten sich im Zuge einer „demokratischen Aufbruchsstimmung“, die in Ereignissen wie den neu aufgeflamten „Anti-Atom-Protesten“ und der „Dauermobilisierung gegen Stuttgart 21“ spektakulär zum Ausdruck gekommen ist⁵, Forderungen nach neuen und weitergehenden bürgerschaftlichen Partizipationsrechten in der kommunalen Selbstverwaltung, welche zentraler Bestandteil einer „Demokratisierung der Demokratie“⁶ bzw. einer „umfassenden demokratischen Erneuerung des öffentlichen Sektors“⁷ sein sollen. Damit wird der im Sinne einer kleinen Demokratie angelegten Bürgerkommune das ambitioniertere Konzept einer auf umfassende Demokratie ausgerichteten Bürgerkommune entgegengesetzt.

In den folgenden Kapiteln werden zuerst die Konturen der beiden Konzepte umrissen und dann in weiteren Schritten deren jeweilige Stärken und Schwächen herausgearbeitet, wobei die Beurteilung der Frage im Vordergrund steht, welche Beiträge die konkurrierenden Ansätze jeweils zur Bewältigung zentraler Krisenphänomene leisten können.

Konturen der Konzepte

Die im Sinne einer kleinen oder kooperativen Demokratie ausgestaltete Bürgerkommune sieht vor, dass den drei der Bürgerschaft angebotenen Rollen weitgehend gleiches Gewicht zugeordnet bzw. eine „gleichberechtigte Förderung“⁸ zuteilwerden soll. Damit erhält die Kundenrolle einen ähnlichen Stellenwert wie die Mitgestalterrolle und die Auftraggeberrolle. Zudem legen die Verfechter der auf eingeschränkte Beteiligung setzenden Bürgerkommune bei der Ausgestaltung der letztgenannten Rolle Wert darauf, dass die Rechte des politischen Auftraggebers nicht verwechselt werden mit denen eines politischen Souveräns, der eigene Entscheidungsbefugnisse reklamiert.

Aus ihrer Sicht sind „weitergehende Vorstellungen von Bürgerkommune“ schon deshalb „nicht wünschenswert“, weil sie sich „nicht mit der vorgegebenen Verfassungsordnung decken“ und „an der kommunalen Realität vorbeigehen“.⁹ Prä-

zisierend führt Lars Holtkamp aus, dass die Bürgerkommune, „aufbauend auf der stärkeren Kundenorientierung“, eine demokratische Beteiligung vorsehen soll, welche überkommene Steuerungsformen „lediglich ergänzt“ und sich auf das beschränkt, „was unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in Kooperation mit der Kommunalpolitik und der Kommunalverwaltung – und nicht gegen sie, wie teilweise durch Bürgerentscheide – möglich und wünschenswert ist“.¹⁰

Zugleich empfiehlt er, „diskursive Verhandlungssysteme zu konfliktreichen oder

umfassender bzw. mit stärkeren Mitwirkungsmöglichkeiten als beim Konzept der Bürgerkommune sollten die Bürger in den letzten Jahren an Mediationsverfahren bei Standortkonflikten, an der lokalen Agenda und am Bürgerhaushalt beteiligt werden“.¹⁷

Anders als die sich mit eingeschränkten Partizipationsrechten begnügende Bürgerkommune gewichtet die am Leitbild einer umfassenden Demokratie orientierte Variante die den Bürgerinnen und Bürgern angebotenen Rollen unterschiedlich. Während die Kundenrolle an den Rand

»Der Bürgerkommune im Sinne einer kleinen Demokratie wird das ambitioniertere Konzept einer auf umfassende Demokratie ausgerichteten Bürgerkommune entgegengesetzt.«

sehr abstrakten Themen“ eher zu meiden¹¹ und die Beteiligung „auf die kleinräumige Planung, konkrete Projekte oder Mitwirkung in öffentlichen Einrichtungen in den Stadtteilen“ zu konzentrieren¹², weil dies „interessengeleiteten Engagementmotiven“ Rechnung tragen¹³, einer wünschenswerten Verkopplung von Auftraggeberrolle und Mitgestalterrolle Voranschub leisten¹⁴ und zudem einer Überforderung der Bürgerinnen und Bürger entgegenwirken¹⁵ könne.

Gelegentlich erscheinen die Bürgerkommune und spezielle Diskursverfahren sogar als unverbundene oder sogar gegensätzliche Konzepte. So spricht Klaus-Rainer Rupp von Bürgerhaushalten als „linker Alternative zur Bürgerkommune“¹⁶ und Lars Holtkamp führt aus: „Deutlich

gedrängt und gelegentlich sogar kritisch beäugt wird¹⁸, erfährt die Rolle des politischen Auftraggebers eine Aufwertung. In der im Sinne einer umfassenden Demokratie angelegten Bürgerkommune erschöpfen sich bürgerschaftliche Beteiligungsinstrumente nicht in mit betriebswirtschaftlichen Verwaltungsreformen und den Interessenlagen etablierter Akteure vereinbar erscheinenden Konsultationen, sondern decken ein breiteres Handlungsspektrum ab, das aus einer weitgehenden Aufhebung der Grenzen zwischen politischer Auftraggeberschaft und politischer Souveränität resultiert.

So fordern Mathias König und Wolfgang König den Ausbau „deliberativer Governance-Arenen“, die dem Wunsch von Bürgerinnen und Bürgern nach „mehr

5 Roth 2011: 301, siehe auch Selle 2011: 66 ff.

6 Embacher 2011: 56.

7 Roth 2011: 174.

8 Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 24.

9 Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 32.

10 Holtkamp 2009: 73f.

11 Holtkamp 2009: 83ff.

12 Holtkamp 2009: 74.

13 Holtkamp 2009: 74.

14 Siehe Holtkamp 2000: 12, Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 24.

15 Siehe Holtkamp 2009: 74.

16 Rupp 2003: 1126.

17 Holtkamp 2009: 76.

direkter Mitsprache“ Rechnung tragen.¹⁹ So tritt Paul-Stefan Roß dafür ein, die Diskussion um die Bürgerkommune mit der Debatte um „Participatory Governance“ zu verbinden, was einem Plädoyer für eine nachhaltige Veränderung kommunalpolitischer Machtverhältnisse zugunsten zivilgesellschaftlicher Akteure gleichkommt.²⁰ So sieht Roland Roth – nach dem der „enge, institutionell geprägte Politikbegriff“ zunehmend von einem neuen Denken herausgefordert wird, das „Politik als die gemeinsame Gestaltung von Lebensweisen in allen gesellschaftlichen Bereichen“ versteht²¹, – im „Leitbild Bürgerkommune“ unterschiedliche „Demokratieformen kombiniert“, zu denen er

»Die am Leitbild einer umfassenden Demokratie ausgerichtete Bürgerkommune sieht ein umfassendes Partizipationsspektrum vor, während sich die auf die kleine Demokratie ausgerichtete auf die Beeinflussung autorisierter Entscheidungsträger konzentriert.«

neben „repräsentativen, partizipativen, assoziativen“ und „deliberativen“ auch „direkt-demokratische Formen“ zählt.²² Und so empfiehlt Carsten Herzberg – für den Beteiligungskonzepte, welche die „großen Fragen ausklammern“²³ und auf nachhaltig wirksame bürgerschaftliche Einflussmöglichkeiten verzichten, über die Stufe des „selektiven Zuhörens“²⁴ nicht hinausgelangen und daher nicht erfolgreich sein können – sogar den Abschied von der Bürgerkommune zugunsten einer „Solidarkommune als Leitbild für eine neue Partizipationspolitik“²⁵.

Unterscheidet man einerseits mit Peter Esaiasson und Jan Teorell zwischen „participation to influence those authorized to make decisions“ und „participation to make decisions“²⁶ sowie andererseits mit Patrizia Nanz und Miriam Fritsche zwischen den „von Politik und Verwaltung eingeräumten Beteiligungsmöglichkeiten“ und den „von Bürgerinnen und Bürgern bzw. Betroffenen durchgesetzten Einfluss-

nahmen und Interventionspotentialen“²⁷, stellt sich die am Leitbild einer umfassenden Demokratie ausgerichtete Bürgerkommune als Konzept dar, das jeweils beide Dimensionen abdeckt, während sich die im Sinne einer kleinen Demokratie angelegte Bürgerkommune auf die Beeinflussung autorisierter Entscheidungsträger in den von diesen vorgegebenen Grenzen konzentriert. Hinzu kommt, dass sich die Argumente von Verfechtern der auf eine umfassende Beteiligung setzenden Variante auch aus einer breiter angelegten Diskussion um die Erneuerung von Politik und Gesellschaft speisen, während die Überlegungen von Protagonisten der im Sinne einer kleinen Demokratie verstan-

Varianten der Bürgerkommune dient die Beurteilung der Frage, welche Beiträge diese jeweils zur Bewältigung von Problemen leisten können, die aus der Steuerungs- und Legitimationskrise, der Krise der politischen Kultur und der Haushaltskrise erwachsen. Dass die Krisenphänomene ineinander verwoben sind, und dass die Stärken eines Ansatzes dabei häufig die Schwächen des anderen darstellen und umgekehrt, liegt dabei auf der Hand.

Zwei zentrale Ursachen für die Steuerungs- und Legitimationskrise, von der das politisch-administrative System der Bundesrepublik auf allen Ebenen betroffen ist, sind die Globalisierung und die Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft.²⁹

Globalisierung steht bekanntlich für die grenzüberschreitende Verflechtung sozialer und insbesondere ökonomischer Beziehungen, die dazu führt, dass national basierte Exekutiven an Einfluss verlieren, weil zu bearbeitende Probleme für sie zu groß geworden sind. In dem Maße, wie als Antwort darauf exekutive Funktionen auf überstaatliche Ebenen verlagert werden, verlieren dann nationale Legislativen an Bedeutung, so dass neben die globalisierungsbedingte Steuerungskrise eine globalisierungsbedingte Legitimationskrise tritt.³⁰

Soziale Ausdifferenzierung steht für die stetige Fortentwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, die den Individuen in ihren Lebenswelten einerseits immer neue Entfaltungsmöglichkeiten eröffnet, sie andererseits aber auch zunehmend mit widerstreitenden Handlungsanforderungen konfrontiert.³¹ In dem Maße, wie dieser Prozess an Dynamik gewinnt, erhöht sich die Komplexität der zu bearbeitenden Probleme mit dem Ergebnis, dass überkommene Formen der Problembearbei-

denen Bürgerkommune, auch wenn sie durchaus von Verständnis für die „Grenzen einer Verbetriebswirtschaftlichung öffentlicher Güter und Leistungen“ zeugen²⁸, zumeist doch weitgehend in den engeren Kontexten von Kommunalreform und Verwaltungsmodernisierung verharren.

Krisenbewältigungsfähigkeit als Bewertungsmaßstab

Als Maßstab für die Ermittlung der Stärken und Schwächen der konkurrierenden

18 Siehe etwa Möltgen/Pippke 2009: 207/223, Schröter 2007: 174ff, Winkel 2011: 69.
 19 König/König 2011: 98.
 20 Roß 2012: 388, siehe auch Roß 2012: 568f., Grüger/Haigis/Ross 2007: 194.
 21 Roth 2011: 285f.
 22 Roth 2011: 161.
 23 Herzberg 2011: 279.
 24 Herzberg 2009: 64, siehe auch Sintomer/Herzberg/Röcke 2010: 181.

25 Herzberg 2011: 272.
 26 Esaiasson 2010: 18, siehe auch Teorell 2006: 787ff.
 27 Nanz/Fritsche 2012: 24.
 28 Lorig 2008: 36f., siehe auch Röber/Redlich 2012: 172.
 29 Siehe John 2000: 877ff, Scharpf 1993: 25ff.
 30 Siehe Zürn 1996: 27ff.
 31 Siehe Luhmann 1987: 307ff.

tung immer stärker überfordert werden. Während national basierte Institutionen für die Bearbeitung vieler globalisierungsbedingter Probleme zu klein sind, erweisen sie sich für die Bearbeitung vieler differenzierungsbedingter Probleme als zu groß, oder genauer gesagt, erweisen sich ihre Wahrnehmungsmöglichkeiten und ihr Handlungsrepertoire dafür als zu grob. In die so entstandenen Freiräume können andere, in geeigneter Weise spezialisierte Akteure eindringen, die häufig wirtschaftliche Interessen verfolgen. Damit tritt neben die differenzierungsbedingte Steuerungskrise eine differenzierungsbedingte Legitimationskrise. Wo in diffe-

Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung diskutiert werden³³, ohne Hinweise auf den Lobbyismus kaum erklären.

Entwicklungen wie die tendenziell rückläufige Wahlbeteiligung, die abnehmende Bindungskraft politischer Großorganisationen und das schwindende Vertrauen in politische Institutionen einerseits³⁴ und der zunehmende Wunsch nach alternativen Beteiligungsmöglichkeiten und die Ausbreitung zivilgesellschaftlicher Protestformen andererseits³⁵ zeugen davon, dass die überkommenen, in Zeiten der Massengesellschaft entwickelten politischen Mitwirkungsangebote den poli-

ven Individualismus³⁸ den Weg bereitet haben. Damit wird die politische Kultur – verstanden als Summe der in weiten Teilen der Bevölkerung verankerten Überzeugungen, Einstellungen und Verhaltensweisen, die hinsichtlich der Voraussetzungen, Verfahren und Folgen gesellschaftlicher Problembearbeitung von Bedeutung sind³⁹ – vor eine Zerreißprobe gestellt. Zwar ist deren demokratische Substanz nach überwiegender Ansicht heute noch weitgehend intakt.⁴⁰ Wenn man die geschilderte Diskrepanz weiter hinnimmt, lässt sich für die Zukunft aber weder eine „Entfremdung zwischen Staat und Bürgergesellschaft“⁴¹ noch eine Entwicklung ausschließen, in deren Verlauf „autoritäre, dogmatische Einstellungen und Mentalitäten den demokratischen Frieden still und leise von innen zersetzen“.⁴² Daher gilt es, die politischen Teilnahmeangebote über die Schaffung neuer „Verantwortungsrollen“⁴³, in denen sich Bürgerinnen und Bürger über die Teilnahme an Wahlen und andere konventionelle Mitwirkungsformen hinaus in die Gestaltung des politischen Gemeinwesens einbringen können, an die veränderten Teilnahmeanforderungen anzupassen.

»Als Maßstab zum Vergleich der Konzepte dient die Beurteilung der Frage, welche Beiträge diese jeweils zur Bewältigung zentraler Krisenphänomene leisten können.«

renzierungsbedingt entstandenen Nischen dem Gemeinwohl abträgliche Ziele verfolgt werden, äußert sich diese nicht nur auf der Ebene der Inputlegitimation bzw. der demokratischen Legitimation, sondern ebenso auf der Ebene der Outputlegitimation, also hinsichtlich der Rechtfertigung politisch-administrativen Handelns über die Lieferung problemadäquater Ergebnisse.

Der ausufernde Lobbyismus, der institutionell vorgesehene Mechanismen zur Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme in vielen Politikfeldern behindert, irritiert oder lähmt und für die Ergebnisse seines Handelns nur selten zu Verantwortung gezogen werden kann, weil er sich zumeist intransparent, unreguliert und unkontrolliert vollzieht³², ist ohne Globalisierung und Ausdifferenzierung und die Wechselwirkungen zwischen diesen Entwicklungen, die ressourcenstarken und gut organisierten Interessen immer neue Betätigungsfelder eröffnen, nicht denkbar. Gleichzeitig lassen sich wiederum viele Phänomene, die unter Stichworten wie Korruption und Korruptierbarkeit von

tischen Mitwirkungsbedürfnissen weiter Teile der deutschen Bevölkerung inzwischen nicht mehr in vollem Umfang entsprechen.

Hintergrund dieser Entwicklung ist keineswegs nur die oben geschilderte Legitimationskrise, die sich auf der individuellen Ebene als Vertrauenskrise manifestiert³⁶, sondern ein ebenfalls schon seit geraumer Zeit zu beobachtender Wandel in den sozialpsychologischen Fundamenten der deutschen Gesellschaft, in dessen Verlauf Selbstentfaltungswerte zulasten von Pflichtwerten an Bedeutung gewonnen³⁷ und dabei auch einem „kooperati-

Die Krise der öffentlichen Finanzen trifft die Städte und Gemeinden besonders hart. Zwar sind Bund und Länder wesentlich höher verschuldet als sie, dafür haben die Kommunen aber weitaus weniger Einfluss auf die Entwicklung ihrer Ausgaben und die Gestaltung ihrer Einnahmen.⁴⁴ Und zudem kann ein nicht ausgeglichener Haushalt in Städten und Gemeinden, die zwischen strukturell unzureichenden Mittelzuflüssen und zunehmenden Sozialausgaben zerrieben werden, schnell zu rechtlichen Restriktionen führen, die von dem grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungsrecht faktisch nichts mehr übrig lassen.⁴⁵

32 Siehe Faust 2010: 14ff, Heins 2006: 69ff.

33 Siehe Bannenberg 2002: 13ff, Löhr 2009: 47ff.

34 Siehe Embacher 2009: 73, Grunden/Korte 2011: 72ff, Kornelius/Roth 2004: 11ff.

35 Siehe Bertelsmann Stiftung 2012: 4, Geißel 2011: 10ff, Rucht/Roth 2008: 493ff.

36 Siehe Klein 2001: 361.

37 Siehe Klages 2001: 7ff.

38 Klages 2000: 33.

39 Siehe Almond/Powell 1992: 5, 33ff, Sontheimer/Bleek 1999: 178.

40 Siehe Collet/Tillmann/Schwicker 2011: 18, Leggewie/Schneider 2008: 383ff, Norris 2011: 245f.

41 Kornelius/Roth 2004: 15.

42 Heitmeyer 2010: 123.

43 Klages 2001: 13.

44 Siehe Budäus/Junkernheinrich/Gnäding 2009: 68.

45 Siehe Jungfer 2010: 40ff, Junkernheinrich 2006: 75ff.

46 Junkernheinrich 2010: 4.

Um den zahlreichen Kommunen, die eine „Verschuldungsspirale“⁴⁶ in das Not Haushaltsrecht und damit in die Handlungsunfähigkeit geführt hat, wieder auf die Beine zu helfen und andere vor einem ähnlichen Schicksal zu bewahren, sind konsequente Eingriffe in das föderale System und die Finanzverfassung der Bundesrepublik überfällig.⁴⁷ Diese erscheinen vielen aber trotz ihrer Dringlichkeit „wenig wahrscheinlich“⁴⁸, weil es wegen „fehlender politischer Anreize, unabhängig von den jeweiligen parteipolitischen Mehrheiten, nicht genügend Promotoren für eine strukturelle Reform“ gebe.⁴⁹

Stattdessen begnügen sich viele Länder damit, ihre Kommunen zu zwingen, von der Kameralistik auf das aussagekräftigere doppische Haushaltswesen überzugehen⁵⁰, so dass Defizite dort zwar nicht abgebaut, aber besser dokumentiert werden können.

Die Frage, wie groß die Beiträge sind, welche die Städte und Gemeinden selbst zur Bewältigung der Haushaltskrise leisten können, wird kontrovers diskutiert.⁵¹ In jedem Falle bleibt den Kommunen nichts anderes übrig, als alle Möglichkeiten zu nutzen, die ihnen in dieser Hinsicht zur Verfügung stehen.

Evaluation der Konzepte unter Aspekten der Steuerungs- und Legitimationskrise

Unabhängig von der jeweils favorisierten Variante wird der Bürgerkommune, durch die sich Governance als „flexible pattern of public decision-making based on loose networks“⁵² auf lokaler Ebene konkretisieren soll, die Fähigkeit zugeschrieben, Beiträge zur Bewältigung der Steuerungs- und Legitimationskrise leisten zu können. Für die Überlegenheit einer im Sinne einer kleinen Demokratie angelegten Bürgerkommune gegenüber der auf umfassende Demokratie setzenden Variante sprechen in diesem Zusammenhang folgende Argumente:

- Die mit dem Repräsentationsprinzip verbundene Steuerung politisch-administrativer Prozesse – für die meisten „the only practical solution to the problem of governing large-scale national democracies“⁵³ – zeichnet sich durch eine relativ hohe Dauerhaftigkeit und

Berechenbarkeit von Entscheidungen und Ergebnissen aus, die durch diskursive Beteiligungsinstrumente, deren Voraussetzungen und Folgen außerhalb der Kontrolle politischer Vertretungsorgane liegen, und durch eine Stärkung direktdemokratischer Einflussmöglichkeiten beeinträchtigt werden könnten.⁵⁴ Im Unterschied zu der auf umfassende Partizipation setzenden Variante stellt die im Sinne einer kleinen Demokratie konzipierte Bürgerkommune keinen „radical break from the current system of government“⁵⁵ und

dingungen weniger Stationen aufweist, und darauf, dass eine klare Rollen- teilung zwischen Politik, Verwaltung und beteiligungswilligen Bürgerinnen und Bürgern zeitraubenden Friktionen und Konflikten im Alltagsgeschäft vorbeugt.⁵⁶ Nicht nur die Kooperation in der Bürgerkommune, auch bereits ihre Einführung fällt dort leichter, wo das Primat der Repräsentativentscheidung und damit auch die Stellung der Ratsmitglieder unangefochten bleiben.⁵⁷

- Weil in einer im Sinn einer kleinen Demokratie verfassten Bürgerkommune

»Für die im Sinne einer kleinen Demokratie verfasste Bürgerkommune spricht, dass die mit dem Repräsentationsprinzip verbundene Steuerung sich durch eine relativ hohe Dauerhaftigkeit und Berechenbarkeit von Entscheidungen und Ergebnissen auszeichnet.«

damit auch keinen diese Stabilität bedrohenden Faktor dar.

- Die sich mit eingeschränkten Beteiligungsrechten begnügende Bürgerkommune bietet nicht nur bessere Voraussetzungen dafür, dass konsistente politische Strategien entwickelt und durchgehalten, sondern auch dafür, dass einmal erkannte Probleme schneller bearbeitet werden können. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Weg von der Problemidentifikation zur Problemlösung unter den in diesem Konzept vorgesehenen Be-

eine Entwertung des Mandats zugunsten der Stärkung bürgerschaftlicher Einflussmöglichkeiten ausgeschlossen ist⁵⁸, steht diese im Unterschied zu der auf umfassende Beteiligung setzenden Variante auch nicht im Verdacht, zur Verfestigung von Steuerungsproblemen beitragen zu können, die aus Schwierigkeiten bei der Rekrutierung politischen Personals insbesondere in kleinen Gemeinwesen erwachsen.

- Wo man sich an der partizipatorisch limitierten Variante der Bürgerkommune orientiert, fällt es leichter, divergierende

47 Siehe Jungfer 2005: 63ff, Schoch 2004: 367ff, Winkel 2004: 499ff.

48 Rehm/Matern-Rehm 2010: 97.

49 Holtkamp 2010: 18.

50 Siehe Gnädinger 2010: 45.

51 Siehe Gnädinger 2010: 237ff, Jungfer 2010: 40ff, Junkerheinrich 2009: 161ff.

52 John 2001: 9.

53 Esaïasson 2010, S 16.

54 Henke 2011: 21, Krause 2005: 58/64.

55 Esaïasson 2010: 18

56 Siehe Becker 2011: 201, Henke 2011: 37.

57 Der Umstand, dass die Annäherung der politischen Mandatsträger an die Rolle von Partnern einer in ihren Beteiligungsrechten gestärkten Bürgerschaft noch ein weitaus größeres Problem darstellt als die Annäherung von Bürgerinnen und Bürgern an die Rolle engagierter Gesellschaftsmitglieder (siehe Roß 2012: 289f.), ist auch darauf zurückzuführen, dass die lokalen Parteien und Ratsmitglieder bereits im Zuge der am Neuen Steuerungsmodell ausgerichteten Reformen „schmerzhaft Machtverluste“ hinnehmen mussten (Osner 2003: 9).

58 Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 39.

59 Henke 2011: 19.

Interessen durch das „Schnüren von Verhandlungspaketen“ zum Ausgleich zu bringen.⁵⁹ Denn direktdemokratische und diskursive Interventionen, wie sie die Bürgerkommune im Sinne einer umfassenden Demokratie vorsieht, sind zumeist nur um den Preis „eines Verlustes an institutionell organisierten Verhandlungsmöglichkeiten“ zu haben.⁶⁰ Weil Verhandlungslösungen bei der Kompensation von Nachteilen, die Minderheiten aus der Umsetzung des Mehrheitswillens erwachsen, erfahrungsgemäß eine wichtige Rolle spielen⁶¹, empfiehlt sich die am Leitbild einer kleinen Demokratie ausgerichtete

Gruppen mit einem ausreichenden kulturellen Kapital“ und damit Angehörigen der Mittelschichten zugute kommen⁶², wirkt sich in der am Leitbild einer kleinen Demokratie ausgerichteten Bürgerkommune lediglich in abgeschwächter Form aus. Dies resultiert nicht nur daraus, dass die zur Verfolgung von Sonderinteressen zur Verfügung stehenden Einflusskanäle geringer sind, sondern auch daraus, dass die politischen Vertretungsorgane dort jederzeit die Möglichkeit haben, von asymmetrischer Beteiligung geprägte Diskursergebnisse nachzubessern; etwa wenn sie der Meinung sind, dass diese

verhältnisse nicht in Frage stellt, kann kommunalen Mandatsträgern, die bereit sind, Partizipationsprojekte zuzulassen und deren Ergebnisse ernsthaft in Betracht zu ziehen, zu „einer verbreiterten und stabileren Legitimationsbasis“ verhelfen.⁷³ Andererseits können Verweise auf die zentrale Rolle, die den gewählten Vertretungsorganen in der am Leitbild einer kleinen Demokratie ausgerichteten Bürgerkommune zukommt, zur Legitimation deliberativer Verfahren und ihrer Ergebnisse beitragen.⁷⁴ Letzteres erscheint umso bedeutsamer, desto stärker die Beteiligungsselektivität auch unter Legitimationsaspekten als Problem empfunden wird.

»Der Vorgang des Repräsentationsprinzips schließt aus, dass eher zufällig zustande gekommene Deliberationsergebnisse an die Stelle von Entscheidungen treten, die durch Wahl ermächtigte Gremien mit höherer Legitimität fällen könnten.«

- Wo der Umstand, dass Konflikte über Themen, Formen und Folgen von Beteiligungsprojekten wegen der eindeutig geklärten Machtverhältnisse nur eine untergeordnete Rolle spielen, dazu führt, dass man sich mit voller Kraft der Lösung konkreter Probleme zuwendet, kann die Beschränkung auf eine „abgespeckte Version der Bürgerkommune“⁷⁵ nicht nur unter Steuerungsaspekten, sondern auch unter Gesichtspunkten der Outputlegitimation positiv zu Buche schlagen⁷⁶.

Bürgerkommune auch unter Aspekten des Minderheitenschutzes.

- Wegen ihrer Zurückhaltung gegenüber direktdemokratischen Instrumenten und „bürgerinduzierten Deliberationsprojekten“⁶² ist die Gefahr, dass Faktoren wie mangelnde Urteilsfähigkeit, Desinteresse, Emotionalisierung oder fehlendes Wissen in der Bevölkerung eine rationale Problembearbeitung verhindern, in der im Sinn einer kleinen Demokratie konzipierten Bürgerkommune geringer als in der am Leitbild einer umfassenden Demokratie ausgerichteten.⁶³ Gleiches gilt im Hinblick auf Irritationen, die aus dem Missbrauch bürgerschaftlicher Steuerungsinstrumente durch Populisten und Demagogen erwachsen⁶⁴ oder daraus resultieren können, dass Wirtschaftsvertreter versuchen, die Bürgerkommune im Sinn eines „industry driven activism“ zu okkupieren.⁶⁵
- Das Problem, dass erweiterte demokratische Partizipationsrechte erfahrungsgemäß vor allem „gesellschaftlichen

dem Gemeinwohl zuwiderlaufen⁶⁷ oder „schutzwürdige Belange von Minderheiten“ verletzen.⁶⁸ Dieses Argument erscheint umso bedeutsamer, desto stärker man der Ansicht zuneigt, dass die Selektivität von erweiterten Beteiligungsverfahren nicht als durch geeignete Maßnahmen beherrschbares Risiko einer bürgerschaftlich beeinflussten Steuerung anzusehen ist⁶⁹, sondern als deren unvermeidliche und nicht korrigierbare Begleiterscheinung⁷⁰.

- Der Vorrang des Repräsentationsprinzips schließt aus, dass eher zufällig zustande gekommene Deliberationsergebnisse an die Stelle von Entscheidungen treten, die durch Wahl ermächtigte Gremien mit höherer Legitimität fällen könnten.⁷¹ Zudem verhindert er, dass die ohnehin im Schwinden begriffene Legitimationskraft des repräsentativen Systems durch die Konkurrenz direktdemokratischer Verfahren zusätzlich ausgehöhlt wird.⁷²
- „Eine realistisch verstandene Bürgerbeteiligung“, die überkommene Macht-

Die im Sinne einer umfassenden Demokratie konzipierte Bürgerkommune empfiehlt sich hinsichtlich möglicher Beiträge

60 Kühling 2009: 777.

61 Siehe Henke 2011: 28, Krause 2005: 59.

62 Novy/Kuhn 2011: 154.

63 Siehe Henke 2011: 22, Krause 2005: 82ff, Rux 2008: 69.

64 Siehe Habermann/Schaal 2009: 437f.

65 Walker 2010: 44.

66 Papadopoulos 2004: 223, siehe auch Esaiaasson 2010: 17, Roth 2011: 213ff.

67 So Esaiaasson 2010: 17.

68 Habermann/Schaal 2009: 439.

69 So Roß 2012: 302/574f., Roth 2011: 213ff.

70 So Esaiaasson 2010: 17, Lijphart 1997: 1ff, Papadopoulos 2004: 222.

71 Siehe Esaiaasson 2010: 17.

72 Siehe Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 39, Esaiaasson 2010, S 18f., Plamper 2000: 29f.

73 Klages/Vetter 2011: 234.

74 Siehe Roß 2012: 296.

75 Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 88.

76 Siehe Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 55ff, Holtkamp 2009: 73ff.

zur Bewältigung der Steuerungs- und Legitimationskrise aus folgenden Gründen:

- Die Fähigkeiten zur Problemidentifikation und zur Gewinnung der für die Problembearbeitung erforderlichen Informationen sind in der am Leitbild einer umfassenden Demokratie ausgerichteten Bürgerkommune größer, weil eine verbindliche Anlage von Beteiligungsprojekten und insbesondere der höhere Stellenwert von Partizipationsergebnissen mehr Menschen motiviert, ihr Wissen und ihre Erfahrung in die Gestaltungsprozesse einzubringen.⁷⁷ Damit verringert sich nicht nur die Gefahr, dass an den eigentlichen Herausforderungen vorbeigeplant wird, sondern auch das Risiko, dass Probleme mit ungeeigneten Mitteln angegangen werden.
- Unter Aspekten der Innovationsfähigkeit bietet die auf umfassende Beteiligung setzende Bürgerkommune ebenfalls Vorteile. Denn neben stärkeren Impulsen aus der Bürgerschaft stellt sie auch ein höheres Maß an „Konfrontation und Reibung“ in Aussicht⁷⁸, das nicht nur das Alltagsgeschäft beleben, sondern vielleicht sogar der Entstehung von neuen „Experimentierfeldern der Demokratie“ Vorschub leisten kann⁷⁹.
- Dabei verbinden Befürworter einer umfassenden Bürgerpartizipation mit Begriffen wie „wisdom of the crowds“⁸⁰, „crowdsourcing“⁸¹ oder „Schwarminelligenz“⁸² ein den „Spezialisierungsvorteilen“ überkommener politischer Arbeitsteilung⁸³ ebenbürtiges komplementäres Problembearbeitungspotential. Gelegentlich werden solche Einschätzungen durch Hinweise auf den Übergang von der Dienstleistungsgesellschaft zu einer „Wissensgesellschaft“ unterlegt, die sich „im Nachgang zur Bildungsexpansion, zur Akademisierung und zur Abiturisierung etabliert“.⁸⁴
- Weil sie bürgerinduzierte Projekte vorsieht, deren Grenzen zu unkonventioneller politischer Betätigung und Protest fließend sind⁸⁵, ist in der im Sinne einer umfassenden Demokratie konzipierten Bürgerkommune im Unterschied zur partizipatorisch eingeschränkten Variante weitgehend ausgeschlossen, dass anstelle einer Mitmachgesellschaft mit neuen Steuerungs- und Problembearbeitungskapazitäten eine

„manufactured civil society“⁸⁶ entsteht, deren Aktivitäten durch zunehmend auf „managerielle Aktivierungsstrategien“⁸⁷ setzende kommunale oder staatliche Entscheidungsträger vorgegeben werden. Auch die Gefahr, dass durchsetzungsstarke Bürgermeister die Bürgerkommune missbrauchen, um eigene Vorstellungen unter Umgehung der politischen Vertretungsorgane zu verwirklichen, ist dort weniger groß, weil sich eine mit eigenen Initiativrechten und einer „klaren Vetoposition ausgestattete Bürgerschaft“⁸⁸ schwerer instrumentalisieren lässt.

- Wegen der stärker angelegten Deliberationsinstrumente und des höheren

blic Relations-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, dass sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben. Die Mehrheit der Bürger spielt dabei eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle, sie reagieren nur auf die Signale, die man ihnen gibt. Im Schatten dieser politischen Inszenierung wird die reale Politik hinter verschlossenen Türen gemacht, von gewählten Regierungen und Eliten, die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten“.⁹⁰

- Dabei bietet die im Sinne einer umfas-

»Befürworter einer umfassenden Bürgerpartizipation verbinden mit Begriffen wie *Wisdom of the Crowd* und *Crowdsourcing* ein den Spezialisierungsvorteilen überkommener politischer Arbeitsteilung ebenbürtiges komplementäres Problembearbeitungspotenzial.«

Stellenwerts direktdemokratischer Verfahren stellt die am Leitbild einer umfassenden Demokratie orientierte Bürgerkommune zudem Beiträge zur Eindämmung der auch unter Steuerungsaspekten bedenklichen Entwicklungen in Aussicht, die heute mit dem Schlagwort „Postdemokratie“ verbunden werden.⁸⁹ Nach Colin Crouch steht dieser Begriff für „ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden, Wahlen, die sogar dazu führen, dass Regierungen ihren Abschied nehmen müssen, in dem allerdings konkurrierende Teams von Pu-

senden Demokratie angelegte Bürgerkommune mehrere Ansatzpunkte, um lobbyistischen Auswüchsen und damit in Verbindung stehenden Formen von Korruption und Korrumpierung entgegenzuwirken. Denn gestärkte Informationsrechte, bürgerinduzierte Diskursprojekte und direktdemokratische Interventionen eröffnen Bürgerinnen und Bürgern nicht nur neue Chancen, in bislang geschlossene Verhandlungszirkel einzudringen und dort einen „Gegenpol zu dominierenden organisierten Interessen“ zu etablieren⁹¹, sondern auch neue Möglichkeiten, Ergebnis-

77 Siehe Nanz/Fritsche 2012: 11/59, Powell/Kleinmann 2008: 329ff, Roß 2012: 568ff, Roth 2011: 20f.

78 Roß 2012: 276.

79 Smith 2009: 10.

80 Surowiecki 2005.

81 Leimeister/Huber/Bretschneider/Krcmar 2009: 197.

82 Miller 2010.

83 Rux 2008: 69.

84 Pfenning 2011: 147, siehe auch Klages/Vetter 2011: 234f.

85 siehe Hadjar/Becker 2009: 102f.

86 Hodgson 2004: 139.

87 Dahme/Wohlfahrt 2009: 256.

88 Roß 2012: 305.

89 Crouch 2008.

90 Crouch 2008: 10.

91 Nanz/Fritsche 2012: 11.

se fragwürdiger Absprachen zwischen politischen und wirtschaftlichen Eliten zu korrigieren⁹². Vieles spricht dafür, dass in diesem Zusammenhang neben „unmittelbaren“ auch „mittelbare Effekte“ wirksam werden können⁹³, d.h. dass bereits die Möglichkeit einer direkten Intervention der Bürgerschaft Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung davon abhalten kann, Interessen finanzstarker Klientelgruppen, Parteibelange oder Karriereinteressen von Parteifreunden erkennbar über das Gemeinwohl zu stellen⁹⁴.

- Die Inputlegitimation steigt mit der Breite und Intensität der Bürgerbeteiligung. Wo direktdemokratische Verfahren und damit kurze Legitimationsketten möglich sind, können diese für ein besonders hohes Maß an demokratischer Legitimation sorgen.⁹⁵ Zudem gibt es einer Legitimation über das Repräsentationsprinzip weitgehend unzugängliche Bereiche, in denen diskursive Verfahren – wenn auch in einer anderen Qualität – Legitimation erzeugen können. Dies lässt sich dadurch erreichen, dass im Sinne des „Stakeholderprinzips“ alle von einer Entscheidung Betroffenen Mitsprachemöglichkeiten erhalten, dass „Fachlichkeit in der Sache“ und eine „kommunikative Rückbindung in den Sozialraum“ gewährleistet sind⁹⁶, und dass sich Diskussions- und Entscheidungsprozesse an „demokratischen Spielregeln“ und „zivilgesellschaftlichen Werten“ orientieren⁹⁷.
- Wenn es gelingt, das in der Bürgerschaft vorhandene Wissen und den „Eigensinn“ der Menschen nutzbar zu machen⁹⁸, um die „Realitätsnähe“ und „Zukunftsbezogenheit“ kommunaler Entscheidungen zu verbessern⁹⁹, oder zur Förderung von Vertrauen und Akzeptanz Abwehr hervorrufende Gefahren über das Mittel der Beteiligung in tolerierte Risiken zu verwandeln¹⁰⁰, zahlt sich eine Ausrichtung am Leitbild einer Bürgerkommune, die den Bürgerinnen und Bürgern umfassendere Beteiligungsrechte zugesteht, auch auf der Ebene der Outputlegitimation aus.

Der Umstand, dass die Menschen in auf umfassende Partizipation setzenden Städten und Gemeinden über Instrumente verfügen, mit denen sie sich frühzeitig und

mit berechtigter Aussicht auf Wirkung in kommunale Gestaltungsprozesse einbringen können, wirkt sich unter Aspekten der Input- und Outputlegitimation auch deshalb positiv aus, weil damit die Wahrscheinlichkeit verringert wird, dass Schaulfensteraktionen ohne Folgewirkungen an die Stelle seriöser Beteiligungsprojekte treten.¹⁰¹

Evaluation der Konzepte unter Aspekten der Krise der politischen Kultur

Die Beiträge, welche die im Sinne einer kleinen Demokratie konzipierte Bürger-

- Wo bindende Entscheidungen weiterhin exklusiv von etablierten kommunalen Akteuren getroffen werden, sind „Machtkämpfe“¹⁰³, die den „Dialog“ zwischen „Bürgern, gewählten Repräsentanten und Fachleuten aus der Verwaltung“¹⁰⁴ dauerhaft zum Erliegen bringen¹⁰⁵, weitgehend ausgeschlossen.
- Wenn die Spielräume zivilgesellschaftlicher Einflussnahmen beschränkt bleiben, bieten sich nicht nur partizipationsfähigen Bürgerinnen und Bürgern weniger Möglichkeiten zu konstruktiven Interventionen, sondern auch Populisten und Demagogen kaum neue Chancen, Beteiligungsinstrumente für

»Die auch aus Gründen der politischen Sozialisation wünschenswerte Verknüpfung von Auftraggeber- und Mitgestalterrolle lässt sich allein in der im Sinne einer kleinen Demokratie verfassten Bürgerkommune konsequent realisieren.«

kommune zur Bewältigung der Krise der politischen Kultur leisten kann, stellen sich so dar:

- Wenn man sich auf schmale, von Politik und Verwaltung vorbestimmte Beteiligungskorridore beschränkt, wird die gelegentlich geäußerte Warnung gegenstandslos, dass Bürger sich aus dem lokalen Gemeinwesen zurückziehen könnten, wenn sie mit zu vielen Partizipationsangeboten konfrontiert und „wegen jener Kleinigkeit an die Urne gerufen“ werden.¹⁰²

die Zerstörung demokratischer Werthaltungen zu missbrauchen.¹⁰⁶ Dabei ist zu beachten, dass das Bemühen um eine basisdemokratische Aura für Populisten typisch ist¹⁰⁷, und dass inzwischen auch Rechtsradikale Forderungen nach Einführung und Ausweitung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren in ihre Programme integriert haben¹⁰⁸.

- Die Verknüpfung von Auftraggeberrolle und Mitgestalterrolle, die nicht nur für die Fortentwicklung der lokalen

92 Siehe Evers/Rauch/Stitz 2002: 34, Leif 2011: 48ff, Nanz/Fritsche 2012: 11.

93 Henke 2011: 31.

94 Siehe Henke 2011: 29f., Nanz/Fritsche 2012: 47.

95 Siehe Arnim 2009: 49, Haus/Heinelt 2005: 35.

96 Roß 2012: 286.

97 Gröger/Haigis/Ross 2007: 194.

98 Roth 2011: 173.

99 Papadopoulos 2002: 227, siehe auch Schedler/Proeller 2011: 290.

100 Siehe Irvin/Stansbury 2004: 56f., Luhmann 1992: 10.

101 Siehe Steiner/Kaiser 2012: 203.

102 Habermann/Schaal 2009: 431, siehe auch Henke 2011: 17f.

103 Backhaus-Maul/Nährlich/Speth 2009: 7.

104 Klages/Vetter 2011: 231.

105 Siehe Habermann/Schaal 2009: 436.

106 Siehe Henke 2011: 16, Krause 2005: 83.

107 Siehe Rensmann 2006: 67.

108 Wagner 2011: 10ff.

Selbstverwaltung, sondern auch für die Förderung ebenenübergreifend wirksamer politischer Lernprozesse von zentraler Bedeutung ist¹⁰⁹, lässt sich allein in der im Sinne einer kleinen Demokratie verfassten Bürgerkommune durchgängig sicherstellen. Wo die partizipatorisch ambitioniertere Variante zum Leitbild erhoben wird, muss die Entkopplung dieser beiden Rollen in Kauf genommen werden.

Für die Überlegenheit der an Prinzipien einer umfassenden Demokratie orientierten Bürgerkommune sprechen im Hinblick

▪ Nicht nur die stärkere Anlage der Beteiligung, auch der Umstand, dass die am Leitbild einer umfassenden Demokratie ausgerichtete Bürgerkommune in einen Problemkontext eingebettet ist, in dem sich eine breite Diskussion um die Erneuerung von Politik und Gesellschaft widerspiegelt, während sich die partizipatorisch limitierte Variante eher aus Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung speist, gibt Anlass zu der Vermutung, dass diese auch unter Aspekten der politischen Sozialisation und des gesellschaftlichen Lernens größere Erträge in Aussicht stellt als die

tic skills zu verfeinern¹¹⁷, sondern geben ihnen zudem die Möglichkeit, sich auch in anderer Hinsicht weiterzuentwickeln, etwa indem sie „sich inhaltlich weiterbilden“ bzw. „ihr Fachwissen erweitern“¹¹⁸. Nach Erkenntnissen der Glücksforschung, die mit Ergebnissen aus der Erforschung des sozialpsychologischen Wertewandels korrespondieren, ist der Gebrauch direktdemokratischer Instrumente sogar geeignet, das Wohlbefinden von Menschen zu erhöhen.¹¹⁹

»Die Möglichkeit bürgerinduzierter Diskurse und und direktdemokratischer Interventionen entzieht Frustration und Ablehnung hervorrufenden Schaufensterprojekten den Boden und kann der Vertrauensbildung Vorschub leisten.«

auf potentielle Beiträge zur Entschärfung der Krise der politischen Kultur folgende Argumente:

▪ Der höhere Stellenwert bürgerinduzierter Diskurse und direktdemokratischer Interventionen entzieht Frustration und Ablehnung hervorrufenden Schaufensterprojekten¹¹⁰ den Boden und kann nicht nur der Herausbildung „einer Vertrauensbeziehung zwischen den Bürgern und Entscheidern im Rat und in der Verwaltung“ Vorschub leisten¹¹¹, die vielen als zentrale Voraussetzung für das Gelingen der Bürgerkommune gilt¹¹², sondern auch die Chancen der lokalen Selbstverwaltung erhöhen, zu einem ebenenübergreifenden Abbau von Politikverdrossenheit beizutragen¹¹³. Dabei spricht einiges dafür, dass die Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten nicht nur ein geeignetes Mittel darstellt, um „das Interesse an Politik“ bei „Parteienskeptikerinnen und -skeptikern“ wiederzubeleben, sondern auch, um es bei „noch nicht wahlberechtigten Kindern und Jugendlichen“ und bei „Menschen mit Migrationshintergrund“ überhaupt „erst zu wecken“.¹¹⁴

am Leitbild einer kleinen Demokratie orientierte Bürgerkommune.

▪ Der Umstand, dass in bürgerschaftlicher Regie einsetzbare und nachhaltig wirksame Beteiligungsrechte „einen wichtigen Gegenpol“ zu einem ausufernden Lobbyismus bieten können¹¹⁵, ist auch unter Aspekten der politischen Kultur positiv zu bewerten. Denn abgesehen davon, dass lobbyistische Interventionen die politische Steuerung und die Legitimität des politisch-administrativen Handelns zunehmend beeinträchtigen, wirken sie häufig auch als „Vertrauensvernichtungsmaschine für demokratische Prozesse“¹¹⁶.

▪ Schließlich eröffnen umfassende Beteiligungsrechte Bürgerinnen und Bürger nicht nur Gelegenheit, ihre „democra-

Evaluation der Konzepte unter Aspekten der Haushaltskrise

Was die Bewältigung von Haushaltsproblemen angeht, bietet die im Sinne einer kleinen Demokratie konzipierte Bürgerkommune folgende Vorteile:

▪ Weil hier die Anforderungen an politische Entscheidungsträger nicht so hoch sind, sind die Chancen größer, dass sich diese auf Innovationen einlassen, durch die Bürgerinnen und Bürger zur Entlastung kommunaler Haushalte insbesondere in die Aufgabenerfüllung eingebunden werden können.¹²⁰

▪ Die beschränkten Partizipationsmöglichkeiten begrenzen nicht nur die für das Partizipationsmanagement anfallenden Kosten – also unter anderem Transaktionskosten wie Informationskosten und Koordinationskosten – sondern auch die Wahrscheinlichkeit, dass bürgerschaftliche Beteiligung zu Projekten führt, die den Haushalt zusätzlich belasten.¹²¹

▪ Die Vorteile, die eine enge Verknüpfung der Mitgestalterrolle mit der Auftraggeberrolle unter kulturellen Aspekten in Aussicht stellt, können sich auch unter ökonomischen Aspekten günstig auswirken.¹²² Dies ist etwa dort der Fall, wo die Kooperation in einem überschaubaren nachbarschaftlichen Projekt zur Bildung eines Netzwerks

109 Holtkamp 2009: 74.

110 Siehe Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 88, Nanz/Fritsche 2012: 12.

111 Klages/Vetter 2011: 251.

112 Siehe Damkowski/Rösener 2003: 191, Klages/Vetter 2011: 228ff, Steiner/Kaiser 2012: 191.

113 Siehe Nanz/Fritsche 2012: 12, Roß 2012: 292.

114 Nanz/Fritsche 2012: 9.

115 Nanz/Fritsche 2012: 11.

116 Leif 2011: 39.

117 Nanz/Fritsche 2012: 33.

118 Nanz/Fritsche 2012: 31.

119 Frey/Stutzer 2000: 79ff.

120 Siehe Holtkamp 2009: 73f.

121 Siehe Steiner/Kaiser 2012: 191f., Irvin/Stansbury 2004: 58.

122 Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003: 24.

führt, das sich danach auch zu anderen Zwecken produktiv machen lässt.

Für die Überlegenheit der am Leitbild einer umfassenden Demokratie ausgerichteten Bürgerkommune sprechen aus dem Blickwinkel der Haushaltskrise folgende Argumente:

- Weil sich bürgerschaftliche Mitgestaltung in einer Gesellschaft, in deren sozialpsychologischem Wertehaushalt Pflichtwerte an Bedeutung verlieren und Selbstentfaltungswerte auf dem Vormarsch sind, kaum entfalten kann, wenn der Eindruck entsteht, dass Bürgerinnen und Bürger „als „Lückenbüßer und sozialer Kitt“ missbraucht werden sollen¹²³, bietet eine auf starke Beteiligungsrechte und eine zuverlässige Umsetzung von Beteiligungsergeb-

- Der Umstand, dass starke Beteiligungsrechte prinzipiell geeignet sind, die Akzeptanz gegenüber den Ergebnissen politisch-administrativen Handelns zu steigern, kann auch zur Begrenzung von Kosten und zur Einsparung von Zeit beitragen.¹²⁶ So beugt eine frühzeitige Einbeziehung von Betroffenen nicht nur Fehlplanungen vor, sie verringert auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein an sich sinnvolles Vorhaben durch rechtliche Gegenmaßnahmen verteuert und verzögert wird.¹²⁷

Zusammensicht, Schlussfolgerungen und Ausblick

Die beiden Varianten der Bürgerkommune stellen lediglich Idealtypen dar, aus denen im konkreten Fall nach Maßgabe der

Möglichkeit bietet, aus einer selektiven Partizipation erwachsenden Fehlentwicklungen vorzubeugen oder diese nachträglich zu korrigieren.

Die am Leitbild einer kleinen Demokratie ausgerichteten Bürgerkommune kann aber prekär werden, wenn man sie zu den hohen Erwartungen in Bezug setzt, die von vielen mit Begriffen wie Ehrenamt, Freiwilligenarbeit oder zivilgesellschaftliches Engagement verbunden werden und die letztlich allesamt auf die kommunale Ebene als „primärem Ort der Bürgergesellschaft“¹²⁸ zielen. Denn die Absicht, über die verstärkte Einbeziehung der Bürgerschaft in die Aufgabenerfüllung einen bislang „ungehobenen Schatz“¹²⁹ für die Bewältigung drängender gesellschaftlicher Probleme nutzbar zu machen, kann leicht ins Leere laufen, wenn sich bürgerschaftliche Einflussmöglichkeiten im Sinne einer „Demokratisierung der Machtlosigkeit“¹³⁰ auf Marginalien beziehen oder in Projekten erschöpfen, die in ihren Voraussetzungen willkürlich und in ihren Wirkungen unwägbar erscheinen.

Entscheidende Vorteile der an den Prinzipien einer umfassenden Demokratie orientierten Bürgerkommune erwachsen daraus, dass diese grundlegende systemische Probleme adressiert, die sich in den unterschiedlichsten Lebenswelten und Politikfeldern immer stärker bemerkbar machen. Einerseits lassen zunehmende Steuerungs-, Legitimations- und Haushaltsdefizite im europäischen Mehrebenensystem eine konsequente Einbeziehung der Bürgerschaft in Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse sinnvoll erscheinen, andererseits legen der sozialpsychologische Wertewandel und seine Auswirkungen auf die politische Kultur die Schaffung neuer Verantwortungsrollen nahe. Vor diesem Hintergrund scheint es auch in der kommunalen Selbstverwaltung an der Zeit zu sein, die ideologischen, institutionellen und in

»Vorteile der im Sinne einer kleiner Demokratie konzipierten Bürgerkommune liegen darin, dass sie einfacher zu implementieren ist und dass es in ihr möglich ist, aus selektiver Partizipation erwachsende Fehlentwicklungen zu korrigieren.«

nissen setzende Bürgerkommune bessere Chancen, das in der Bürgerschaft vorhandene Konsolidierungspotential umfassend und nachhaltig produktiv zu machen.¹²⁴

- Auch abgesehen von ihren Auswirkungen auf die Koproduzentenrolle können wirksame Partizipationsinstrumente neben der Effektivität auch die Effizienz des politisch-administrativen Handelns positiv beeinflussen.¹²⁵ Dies ist etwa dann der Fall, wenn bürgerschaftliche Interventionen Prestigeprojekte mit zweifelhaftem Wert für die Allgemeinheit verhindern, wenn kostenträchtige Vorstöße von Lobbygruppe zurückgewiesen werden, oder wenn die Sachkunde von Bürgern Politik und Verwaltung davor bewahrt, ein Problem mit untauglichen Mitteln anzugehen.

vor Ort gegebenen Bedingungen geeignete Komponenten auszuwählen und miteinander zu kombinieren sind. Dennoch lassen sich aber durchaus spezifische Stärken und Schwächen erkennen, welche die beiden Ansätze und das auf den von ihnen gewiesenen Wegen Erreichbare voneinander abheben.

Zentrale Vorteile der im Sinne einer kleinen Demokratie konzipierten Bürgerkommune liegen darin, dass sie einfacher zu implementieren ist, weil sie die Machtpositionen von Politik und Verwaltung weitgehend unangetastet lässt, dass sie bürgerschaftlichen Lernprozessen durch eine enge Verzahnung von Auftraggeberrolle und Mitgestalterrolle Vorschub leistet, und dass sie zumindest eingeschränkte Beiträge zur Haushaltskonsolidierung bereits in relativ kurzer Frist in Aussicht stellt. Hinzu kommt, dass sie stets die

¹²³ Roth 2011: 156.

¹²⁴ siehe Papadopoulos 2002: 227.

¹²⁵ Roß 2012: 378ff.

¹²⁶ siehe Papadopoulos 2004: 227, Roß 2012: 379.

¹²⁷ siehe Randolph/Bauer 1999: 168ff.

¹²⁸ Dettling 1998: 24.

¹²⁹ Roth 2011: 158.

¹³⁰ Roth 2002: 170.

Partikularinteressen begründeten Barrieren, welche bisher verhindert haben, dass beide Bereiche konstruktiv aufeinander reagieren können, auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls aus dem Weg zu räumen.

Allerdings stellen die Einführung bürgerinduzierter Deliberationen und Konsultationen, die Stärkung von Plebisziten und die Kombination von repräsentativen, direktdemokratischen und diskursiven Verfahren ein komplexes Unterfangen dar, das nicht von heute auf morgen, sondern nur im Rahmen dauerhaft angelegter Lernprozesse gelingen kann.

Insbesondere mit Blick auf die partizipatorisch anspruchsvollere Variante macht es wenig Sinn, die Bürgerkommune

nur die Politiker führende Positionen einnehmen können, die ein Management der Vielfalt demokratischer Akteure organisieren können. Das heißt, sie werden nicht mehr dafür belohnt, wenn sie als Patriarchen ihrer Partei agieren und die Macht unter sich verteilen. Sondern sie werden Anerkennung erlangen und Machtressourcen erhalten, wenn sie das, was in der Bevölkerung, in der Bürgerschaft an Engagementpotential vorhanden ist, bündeln, integrieren, zusammenführen und zu guten Lösungen bringen¹³³.

Unabhängig davon, ob die partizipatorisch anspruchsvollere oder die eingeschränkte Variante der Bürgerkommune den Vorzug erhalten soll, ist zu berücksichtigen, dass die kommunale Selbstverwaltung die für das Gelingen der ent-

gangenheit ausgemacht hat. In diesem Fall hätten vielen Städte und Gemeinden wohl kaum eine andere Wahl, als sich beim Aufbau der Bürgerkommune der Not gehorchend auf die Förderung der Mitproduzentenrolle zu konzentrieren und trotz der offensichtlichen Probleme dieser Vorgehensweise auf bürgerschaftliche Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu hoffen. An Bund und Länder wäre dann die Aufforderung zu richten, den Bürgerinnen und Bürgern zum Ausgleich wirksame diskursive und direktdemokratische Einflussmöglichkeiten auf den besser ausgestatteten staatlichen Ebenen anzubieten.

Literatur

Almond, Gabriel/Powell, Bingham (1992): Political Socialisation and Political Culture, in: Almond, Gabriel/Powell, Bingham (Hrsg.): Comparative Politics Today, Harper Collins, New York, S. 33-45.

Arnim, Hans Herbert von (2009): Vom Mehrwert direkter Demokratie, in: Heußner, Hermann/Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, Olzog, München, S. 39-53.

Backhaus-Maul, Holger/Nährlich, Stefan/Speth, Rudolf (2009): In eigener Regie! Denkschrift Bürgergesellschaft, Verlag Aktive Bürgerschaft, Berlin.

Bannenberg, Britta (2002): Korruption in Deutschland, in: Netzwerk Recherche/Transparency International/Bund der Steuerzahler (Hrsg.): Korruption – Schatten der demokratischen Gesellschaft. Fakten – Trends – Gegenstrategien, MWW, Wiesbaden, S. 13-28.

Banner, Gerhard (1998): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, in: Der Bürger im Staat 4, S. 179-187.

Becker, Michael (2011): Grundstrukturen der Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Budrich, Opladen.

Bertelsmann Stiftung (2012): Bürgerbeteiligung und Infrastrukturplanung, Bertelsmann, Gütersloh.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune, Sigma, Berlin.

Budäus, Dietrich/Junkernheinrich, Martin/Gnädinger, Marc (2009): Glaubwürdige Politik erfordert transparente und vollständige Informationen, in: Verwaltung und Management 2, S. 66-71.

»Entscheidende Vorteile der an den Prinzipien der umfassenden Demokratie orientierten Bürgerkommune sind, dass diese grundlegende systemische Probleme adressiert, die sich in den unterschiedlichsten Lebenswelten immer stärker bemerkbar machen.«

ne als reine „Win-Win-Konstellation“ zu empfehlen.¹³¹ In vielerlei Hinsicht haben kommunale Gestaltungsprozesse den Charakter von Nullsummenspielen. Nicht nur Lobbyisten, auch Ratsmitglieder, Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeiter müssen Macht abgeben und sich neuen Zwängen unterwerfen, wenn der Wille der Bürgerschaft größeres Gewicht erhalten soll. Gleichzeitig eröffnen sich insbesondere den Kommunalpolitikern angesichts möglicher Verbesserungen in den Bereichen der Legitimation, der Akzeptanz, des Bürgervertrauens und der bürgerschaftlichen Unterstützung aber auch Chancen.¹³²

Thomas Leif wagt in diesem Zusammenhang eine optimistische Prognose: „Bei einem Mehr an Beteiligung müssen Menschen Macht abgeben. Noch ist es schwierig, aber in zehn Jahren werden

sprechenden Innovationen notwendigen Voraussetzungen nicht aus eigener Kraft herstellen kann. Hier sind die Städte und Gemeinden auf eine staatliche Rückendeckung angewiesen, die weit über die bislang üblichen punktuellen Interventionen hinausgeht und auch tiefgreifende Änderungen in der Finanzverfassung und eine Neuordnung des Machtgefüges zwischen Staat und Kommunen in Betracht zieht.¹³⁴

Wenn man den Kommunen dringend erforderliche Ressourcen und Gestaltungsmöglichkeiten weiterhin verweigert, bleibt nicht nur eine nachhaltige Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme durch die Bürgerkommune Utopie, so dass sich jene bestätigt fühlen können, die dieses Leitbild bereits verblissen sehen¹³⁵, sondern droht sogar eine Auflösung dessen, was die lokale Selbstverwaltung in der Ver-

¹³¹ Roth 2011: 162.

¹³² Siehe Roß 2012: 304.

¹³³ Leif 2011: 50.

¹³⁴ Siehe Roß 2012: 271f., Winkel 2004: 499ff.

¹³⁵ Siehe Backhaus-Maul/Nährlich/Speth 2009: 7, Vandamme 2011: 258ff.

- Collet, Stefan/Tillmann, Christina/Schwickert, Dominic (2011): Politik braucht Gesellschaft – der Bürger als politischer Berater, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wie Politik von Bürgern lernen kann, Bertelsmann, Gütersloh 2011, S. 11-31.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2009): Zivilgesellschaft und managerieller Staat, in: Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Klein, Ansgar (Hrsg.): Bürgergesellschaft als Projekt, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 240-264.
- Damkowski, Wulf/Rösener, Anke (2003): Auf dem Weg zum aktivierenden Staat, Sigma, Berlin.
- Dettling, Warnfried (1998): Bürgergesellschaft – Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38, S. 31-44.
- Embacher, Serge (2009): Demokratie – Nein Danke? Verlag der Friedrich Ebert-Stiftung, Bonn.
- Embacher, Serge (2011): Bürgerbeteiligung in Zeiten der Krise. Herausforderungen und Konsequenzen für die kommunale Demokratie, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, Verlag der Stiftung Mitarbeit, Bonn, S. 52-57.
- Esaïasson, Peter (2010): Is Citizen Involvement Always a Plus?, in: Amna, Erik (Hrsg.): New Forms of Citizen Participation, Nomos, Baden-Baden.
- Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen, Sigma, Berlin.
- Faust, Thomas (2010): Öffentliche Verwaltungen im Visier des Lobbyismus, in: Innovative Verwaltung 7/8, S. 14-16.
- Geißel, Brigitte (2011): Kritische Bürger – Gefahr oder Ressource für die Demokratie, Campus, Frankfurt a.M.
- Gnädinger, Marc (2010): Schuldenfreie Kommunen 2010, Driesen, Taunusstein.
- Grüger, Christine/Haigis, Thomas/Ross, Paul-Stefan (2007): Regieren in der Bürgerkommune, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2, S. 194.
- Grunden, Timo/Korte, Karl-Rudolf (2011): Gesellschaftsberatung in der Parteiendemokratie – Herausforderungen, Risiken und Potentiale, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wie Politik von Bürgern lernen kann, Bertelsmann, Gütersloh 2011, S. 62-96.
- Habermann, Gerd/Schaal, Diana (2009): Pro und Contra direkte Demokratie, in: Heußner, Hermann/Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, Olzog, München, S. 431-446.
- Hadjar, Andrea/Becker, Rolf (2009): Bildungsexpansion und politisches Engagement, in: Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Klein, Ansgar (Hrsg.): Bürgergesellschaft als Projekt, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 101-124.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2005): Neue Formen des Regierens auf der lokalen Ebene, in: Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine (Hrsg.): Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Nomos, Baden-Baden, S. 15-75.
- Heins, Volker (2006): Der unsichtbare Händedruck. Einwände gegen Lobbying, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 69-75.
- Heitmeyer, Wilhelm (2010): Deutsche Zustände. Folge 8, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Henke, Christoph (2011): Direkte Demokratie auf Bundesebene, Lit, Münster.
- Herzberg, Carsten (2009): Von der Bürger- zur Solidarkommune, VSA, Hamburg.
- Herzberg, Carsten (2011): Solidarkommune als Leitbild für eine neue Partizipationspolitik?, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, Verlag der Stiftung Mitarbeit, Bonn, S. 272-288.
- Hodgson, Lesley (2004): Manufactured Civil Society, in: Critical Social Policy 2, S. 139-164.
- Holtkamp, Lars (2000): Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Verlag der Heinrich Böll-Stiftung, Berlin.
- Holtkamp, Lars (2009): Verwaltung und Partizipation, in: Czerwick, Edwin/Lorig, Wolfgang/Treutner, Erhard (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 65-86.
- Holtkamp, Lars (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potential von Bürgerengagement, Campus, Frankfurt a.M.
- Irvin, Renee/Stansbury, John (2004): Citizen Participation in Decision-making – Is It Worth the Effort?, in: Public Administration Review 1, S. 55-65.
- John, Peter (2000): The Europeanization of Subnational Governance, in: Urban Studies 37, S. 877-894.
- John, Peter (2001): Local Government in Western Europe, Sage, London.
- Jungfer, Klaus (2005): Die Stadt in der Krise, Hanser, München 2005.
- Jungfer, Klaus (2010): Die Finanzkrise der Städte, in: Frech, Siegfried/Reschl, Richard (Hrsg.): Urbanität neu planen, Wochenschau, Schwalbach, S. 40-56.
- Junkernheinrich, Martin (2006): Wege aus der finanziellen Handlungsunfähigkeit, in: Heinrich Böll-Stiftung (Hrsg.): Das neue Gesicht der Stadt – Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Verlag der Heinrich Böll-Stiftung, Berlin, S. 75-91.
- Junkernheinrich, Martin (2009): Umgang mit kommunalen Schulden – Länderdisparitäten in der kommunalen Schuldenpolitik, in: Baus, Ralf u.a. (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus, Nomos, Baden-Baden, S. 161-184.
- Junkernheinrich, Martin (2010): Kommunal Finanzen – das Aufwachen nach einem Traum, in: Wirtschaftsdienst 1/2010, S. 4-5.
- Klages, Helmut (2000): Die Deutschen – ein Volk von Ehrenämtern?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2, S. 33-47.
- Klages, Helmut (2001): Brauchen wir eine Rückkehr zu traditionellen Werten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 29, S. 7-14.
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika (2011): Zukunftsstrategien zur Stärkung der Bürgerbeteiligung, Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, Verlag der Stiftung Mitarbeit, Bonn, S. 228-254.
- Klein, Ansgar (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Leske und Budrich, Opladen.
- König, Mathias/König, Wolfgang (2011). Deliberative Governance Arenen als Operationalisierungsvariante politischer Partizipation und Kognition, in: Politische Psychologie 1, S. 98-110.
- Frey, Bruno/Stutzer, Alois (2000): Happiness Prospers in Democracy, in: Journal of Happiness Studies 1, S. 79-102.
- Kornelius, Bernhard/Roth, Dieter (2004): Politische Partizipation in Deutschland, Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Krause, Peter (2005): Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Band 3 – Demokratie, Bundesorgane, C. F. Müller, Heidelberg, S. 56-85.
- Kühling, Jürgen (2009): Volksgesetzgebung und Grundgesetz, in: JuS 1, S. 777-783.
- Leggewie, Claus/Schneider, Jan (2008): Demokratie in Gefahr?, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 3, S. 383-396.
- Leif, Thomas (2011): Bürgerbeteiligung – Mythos oder Motor der gesellschaftlichen Entwicklung?, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, Verlag der Stiftung Mitarbeit, Bonn, S. 36-51.
- Leimeister, Jan/Huber, Michael/Bretschneider, Ulrich/Krcmar, Helmut (2009): Leveraging Crowdsourcing, in: Journal of Management Information Systems 1, S. 197-224.
- Lijphart, Arend (1997): Unequal Participation – Democracy's Unresolved Dilemma, in: American Political Science Review 1, S. 1-14.
- Löhr, Ulrike (2009): Korruptionsprävention als gesellschaftliche Daueraufgabe, in: Innovative Verwaltung 10, S. 47-50.
- Lorig, Wolfgang (2008): Modernisierungsdesigns für die öffentliche Verwaltung – New Public Management und Public Governance, in: Lorig, Wolfgang (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft, Nomos, Baden-Baden, S. 29-51.
- Lorig, Wolfgang (2009): Die kundenorientierte Verwaltung, in: Czerwick, Edwin/Lorig, Wolfgang/Treutner, Erhard (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 225-246.
- Luhmann, Niklas (1987): Autopoiesis als soziologischer Begriff, in: Haferkamp, Hans/Schmid, Michael (Hrsg.): Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung, Suhrkamp, Frankfurt a.M., S. 307-324.
- Luhmann, Niklas (1992): Soziologie des Risikos, de Gruyter, Berlin 1991.
- Miller, Peter (2010): Die Intelligenz des Schwarms, Campus, Frankfurt a.M.
- Möltgen, Katrin/Pippke, Wolfgang (2009): New Public Management und die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Czerwick, Edwin/Lorig, Wolfgang/Treutner, Erhard (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 199-224.

Nanz, Patrizia/Fritsche Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung, Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Naschold, Frieder (2000): Modernisierung des öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich, in: Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (Hrsg.): Modernisierung des Staates, Leske und Budrich, Opladen, S. 27-77.

Norris, Pippa (2011): Democratic Deficit, Critical Citizens Revisited, Cambridge University Press, Cambridge.

Novy, Leonard/Kuhn, Andrea (2011): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – das Internet als Medium für Gesellschaftsberatung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wie Politik von Bürgern lernen kann, Bertelsmann, Gütersloh 2011, S. 139-166.

Osner, Andreas (2003): Bessere Ratsarbeit, in: Pro Polis, 5, S. 9.

Papadopoulos, Yannis (2004): Governance und Demokratie, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 215-237.

Pfenning, Uwe (2011): Zukunftsperspektiven der Bürgerbeteiligung in Bezug auf die Prozessgestaltung, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, Verlag der Stiftung Mitarbeit, Bonn, S. 141-160.

Plamper, Harald (2000): Bürgerkommune, Verlag der Hans Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Powell, Maria/Kleinmann, Daniel (2008): Building Citizen Capacities for Participation, in: Public Understanding of Science 17, S. 329-348.

Randolph, John/Bauer, Michael (1999): Improving Environmental Decision-making Through Collaborative Methods, in: Policy Studies Review 3/4, S. 168-191.

Rehm, Hannes/Matern-Rehm, Sigrid (2010): Kommunalfinanzen, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Rensmann, Lars (2006): Populismus und Ideologie, in: Decker, Frank (Hrsg.): Populismus, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 59-80.

Röber, Manfred/Redlich, Matthias (2012): Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: Schröter/Eckhard, Maravic, Patrick von/Röber, Jörg (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung?, Budrich, Opladen, S. 165-186.

Rux, Johannes (2008): Direkte Demokratie in Deutschland, Nomos, Baden-Baden.

Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja (2010): Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Roß, Paul-Stefan: Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune, Nomos, Baden-Baden.

Roth, Roland (2001): Auf dem Weg zur Bürgerkommune?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Leske und Budrich, Opladen 2001, S. 133-152.

Roth, Roland (2011): Bürgermacht, Verlag der Körber-Stiftung, Bonn 2011.

Rucht, Dieter/Roth, Roland (2008): Globalisierungskritische Netzwerke, Kampagnen und Bewegungen, in: Roth, Roland Rucht,

Dieter (Hrsg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945, Campus, Frankfurt a.M., S. 493-512.

Rupp, Klaus-Rainer (2003): Bürgerhaushalte als linke Alternative zu Bürgerkommune, in: Utopie kreativ 3, S. 1126-1131.

Schäfer, Roland (2002): Kommunen auf dem Weg zu neuem Leitbild, in: Stadt und Gemeinde 10, S. 391-396.

Scharpf, Fritz (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred: Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Leske und Budrich, Opladen, S. 25-50.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2011): New Public Management, Haupt, Bern.

Schoch, Friedrich (2004): Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung als Föderalismusproblem, in: Der Landkreis 5, S. 367-371.

Schröter, Eckhard (2007): Der öffentliche Managerialismus im Lichte der Demokratietheorie – eine kritische Diskussion, in: König, Klaus/Reichard, Christoph (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Verlag der Hochschule Speyer, Speyer, S. 151-186.

Selle, Klaus (2011): Stuttgart 21 – Nur schlecht vermittelt?, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, Verlag der Stiftung Mitarbeit, Bonn, S. 66-77.

Smith, Graham (2009): Democratic Innovations, Cambridge University Press, Cambridge.

Sontheimer, Kurt/Bleek, Wilhelm (1999): Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Piper, München.

Steiner, Reto/Kaiser, Claire (2012): Herausforderungen der Bürgerbeteiligung, in: Schröter/Eckhard, Maravic, Patrick von/Röber, Jörg (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung?, Budrich, Opladen, S. 187-205.

Surowiecki, James, 2005: The Wisdom of the Crowds, Abacus, London.

Teorell, Jan (2007): Political Participation and Three Theories of Democracy, in: European Journal of Political Research 45, S. 787-810.

Vandamme, Ralf (2011): Bürgerorientierung in der Kommunalverwaltung, in: Klein, Ansgar/Fuchs, Petra/Flohe, Alexander (Hrsg.): Handbuch kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich, Lambertus, Berlin, S. 258-269.

Wagner, Thomas (2011): Demokratie als Mogelpackung, Papyrossa, Köln.

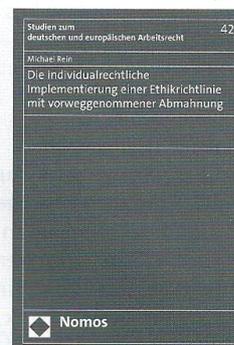
Walker, Edward (2010): Industry Driven Activism, in: Contexts 2, S. 44-49.

Winkel, Olaf (2004): Die Bürgerkommune als Rettungsanker der kommunalen Selbstverwaltung? Ohne strukturelle Reformen zur Ausweitung kommunalpolitischer Handlungsräume nicht zu haben!, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 4, S. 499-520.

Winkel, Olaf (2011): Perspektiven der Kommunalreform, Lit, Münster

Zürn, Michael (1996): Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 1, S. 27-55.

Zur Ethikrichtlinie im Arbeitsverhältnis



Die individualrechtliche Implementierung einer Ethikrichtlinie mit vorweggenommener Abmahnung

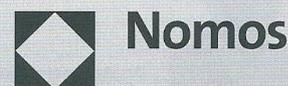
Von RA Michael Rein

2013, 297 S., brosch., 77,- €
ISBN 978-3-8487-0086-8

(Studien zum deutschen und europäischen Arbeitsrecht, Bd. 42)

Kann eine unternehmenseinheitliche Ethikrichtlinie als vorweggenommene Abmahnung künftiger Ethikregelverstöße gestaltet werden? Die Arbeit stellt die rechtlichen Anforderungen der wirksamen Einbeziehung einer Ethikrichtlinie in das Arbeitsverhältnis dar und setzt sich mit den Voraussetzungen der vorweggenommenen Abmahnung durch eine Ethikregel auseinander.

www.nomos-shop.de/20170





Verwaltung & Management

Zeitschrift für moderne Verwaltung

Öffentliche Aufgaben ■ E-Government ■ Finanzen und Rechnungswesen ■
Führung und Strategie ■ Public Governance ■ Organisation ■ Personalmanagement

Aus dem Inhalt

Ulrich Keilmann/Thomas Duve/Marc Gnädinger
Praxisbericht zur Umsetzung des Kommunalen
Schutzschirmes in Hessen

Olaf Winkel
Perspektiven der Bürgerkommune in Deutschland
– von der kleinen Demokratie zur erweiterten
Partizipation?

Stefan Handke
Koordiniert entmachtet: Die Schwächung der BaFin
durch den Ausschuss für Finanzstabilität

Reto Steiner/Claire Kaiser
Rolle der Kantone bei Gemeindefusionen
in der Schweiz

3 | 2013
Mai | Juni

www.vum.nomos.de



Nomos