

Partizipatorische Maßstäbe an kommunale Territorial- reformen

Carsten Herzberg

Mit dem vorliegenden Beitrag soll eine neue Perspektive auf das Thema Gebietsreformen aufgezeigt werden. Es geht um die Frage, wie solche Reformen mit einer stärkeren Beteiligung der Bürger verbunden werden können und welche Vorteile sich daraus für die Organisatoren ergeben. Eine solche Debatte wurde bereits in Sachsen geführt, wo Parteien eine stärkere Einbindung der Bürgerschaft forderten¹. Auch in Brandenburg hat man bei der Gebietsreform mit Bürgern und lokalen Stakeholdern diskutiert. In dem vorliegenden Beitrag sollen diese Ansätze weitergeführt werden. Es handelt sich dabei nicht um die Ergebnisse einer Studie, vielmehr sollen Ergebnisse in die Überlegungen einfließen, die in den letzten Jahren in verschiedenen Anwendungsfeldern von Bürgerbeteiligung gewonnen wurden. Damit ist auch zu diskutieren, welche Verfahren sich bei Gebietsreformen für eine Diskussion mit der Bürgerschaft anbieten, welche Voraussetzungen gegeben sein müssten und was die zu erwartenden Effekte sind. Mit dieser Fragestellung knüpft der Beitrag an eine Entwicklung an, die in den letzten Jahren als „deliberativer Imperativ“² (Sintomer/Blondiaux 2003) bezeichnet wurde. Damit ist gemeint, dass Bürgerbeteiligung aufgrund der zunehmenden Verbreitung inzwischen keine Modeerscheinung mehr ist. Sie hat sich als ein sinnvoller Ansatz erwiesen, öffentliche Institutionen bei der Bewältigung komplexer Fragen und Probleme zu unterstützen. Kaum eine Einrichtung kann es sich deshalb erlauben, gänzlich auf eine Beteiligung der Bürger zu verzichten. Die Bandbreite und Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung im Hinblick auf Gebietsreformen aufzuzeigen, ist das Ziel des vorliegenden Beitrages.

1 Die Linke. Fraktion im Sächsischen Landtag (Hrsg.), Keine Gemeindezusammenschlüsse ohne Bürgerbeteiligung. Handlungsempfehlungen beim Prozess eines freiwilligen Gemeindezusammenschlusses, 2011.

2 *Sintomer/Blondiaux*, 2003 (ausführliche Quellenangabe fehlt in Literaturverzeichnis).

Auf den folgenden Seiten werden zur besseren Einordnung als erstes mehr Informationen über demokratische Innovationen und den deliberativen Imperativ gegeben. Darauf folgt eine Präzisierung im Hinblick auf Gebietsreformen. Auf welche Weise kann es hier eine Bürgerbeteiligung geben? Hierbei werden zwei Momente unterschieden. Zum einen werden die Beteiligungsmöglichkeiten während der Reform – also im Moment der Diskussion zwischen Landesregierung und lokalen Akteuren – erläutert. Zum anderen wird sich mit dem Zeitpunkt nach der Reform auseinandergesetzt. Ausgangspunkt ist in diesem Fall der Ortsbeirat, der in vielen Fällen die bisherige Gemeindevertretung abgelöst hat³. Dabei wird sowohl auf eine bürgerfreundliche Öffnung des Ortsbeirates hingewiesen als auch auf deliberative (dialogorientierte) Foren außerhalb dieses Gremiums, die jedoch mit ihm abgestimmt sind. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung, in der weitere Perspektiven aufgezeigt werden.

Am Ende dieser Einleitung ist noch ein Hinweis zu den nachfolgend angeführten Fallbeispielen zu sagen. Diese dienen vor allem der Illustration. Sie stellen keine eigene Empirie dar. Wo es möglich ist, wird auf Stellen und Personen verwiesen, die hierzu weitere Auskünfte geben können.

I. Demokratische Innovationen und deliberativer Imperativ

Der Begriff deliberativer Imperativ kann in einen Kontext eingeordnet werden, der in der Partizipationsforschung auch mit dem Schlagwort „demokratische Innovationen“ versehen ist. Hierunter sind sehr verschiedene institutionelle Neuerungen gemeint, die jedoch alle das gemeinsame Ziel haben, „das Funktionieren und die Qualität von Demokratie in einem Land zu verbessern“⁴. Es geht dabei nicht nur um die Frage, wie der Einzelne/die Einzelne zur Mitwirkung bewegt werden kann, sondern wie das gesamte politisch-administrative System von Bürgerbeteiligung bzw. einer Ausweitung von Wahlmöglichkeiten profitieren kann. Die dahinter stehende Theorie basiert auf der Annahme, dass öffentliche Institutionen in einer komplexer werdenden Welt

3 *Franzke*, Representation and Participation in New Unitary Municipalities. Cases from the German Federal State Brandenburg; in: *Franzke* (Hrsg.), Making Civil Societies Work, 2006, S. 154–169.

4 *Geissel*, Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21; in: *Local Government Studies*, vol. 35, no. 4. 2008, S. 401–414; *Smith*, Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation, 2009.

durch die Bürgerschaft und ihr Wissen unterstützt werden können. Gleichzeitig ist Beteiligung zu einem Vorteil der Bürger gedacht. Bei einer Ausdifferenzierung der Lebensstile birgt eine Beteiligung die Möglichkeit, angestrebte Lösungen mit den eigenen Interessen in Einklang zu bringen.

1. Demokratische Innovationen in Berlin und Brandenburg

Vor dem oben skizzierten Hintergrund können unter dem Dach der demokratischen Innovationen mindestens drei Bereiche aufgezeigt werden und in einigen sind Berlin und Brandenburg im bundesdeutschen Vergleich bereits führend: Als erstes sind hier *Reformen des Wahlmodus* zu nennen. In Berlin gibt es zum Beispiel noch starre Listen zur Wahl der Bezirksverordnetenversammlungen, auf der die Reihenfolge der Kandidaten vorgegeben ist. Die Bürger müssen dann nur noch die Liste ihrer Präferenz ankreuzen. In Brandenburg hingegen können Bürgerinnen und Bürger drei Stimmen durch Panaschieren (Verteilen) und Kumulieren (Anhäufen) vergeben. Folglich muss sich der Wähler/ die Wählerin nicht mehr nur für eine Partei oder Wählergruppe entscheiden, sondern sie kann mehrere politische Gruppierungen unterstützen. Eine weitere Form demokratischer Innovationen stellt die *direkte Demokratie* dar, insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf lokaler Ebene bzw. Volksbegehren und Volksentscheide auf der Ebene des Landes. Hier können Bürgerinnen und Bürger über eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage selbst abstimmen, die sie zudem selbst vorgeben können. Das Ergebnis ist sogar in vielen Fällen verbindlich, wenn ein entsprechendes Unterschriften- bzw. Abstimmungsquorum erreicht ist. Gerade in Berlin sind Bürger- und Volksentscheide zu einer relativ häufig angewendeten Praxis geworden. Die dritte Form demokratischer Innovationen betrifft *deliberative Verfahren*. Anders als bei den Referenden der direkten Demokratie geht es hier um einen Dialog zwischen verschiedenen Akteuren, deren Ziel die Lösung eines gemeinsamen Problems bzw. einer gemeinsamen Herausforderung ist. Derzeit sehr aktuell sind sogenannte Bürgerhaushalte, bei denen mittels offenen Versammlungen, Workshops und Internet Bürgerinnen und Bürger in die Diskussionen des öffentlichen Haushaltes einbezogen werden⁵. Andere Beispiele für dialogorientierte

5 Herzberg, Von der Bürger- zur Solidarkommune, 2009; Franzke/Kleger, Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen, 2010.

Verfahren sind Diskussionsprozesse im Kontext der Lokalen Agenda⁶ oder die hoch spezialisierten Planungszellen⁷ zur Erstellung eines detaillierten Bürgergutachtens.

Die Aufzählung von Formen demokratischer Innovationen ließe sich noch fortsetzen. Im Folgenden sollen vor allem deliberative Verfahren im Hinblick auf Territorialreformen diskutiert werden. Sicherlich können auch direktdemokratische Verfahren im Kontext von Territorialverfahren angewendet werden. Bei der letzten brandenburgischen Gebietsreform gab es solche Referenden, allerdings hatten sie nur eine beratende Funktion, was zu verschiedenen Problemen geführt hat, wie an späterer Stelle noch ausgeführt wird. Zunächst ist jedoch zu klären, was unter Deliberation konkret gemeint ist und weshalb sich eigentlich eine Landesregierung bei Gebietsreformen auf eine dialogorientierte Bürgerbeteiligung einlassen sollte.

2. Vorteile deliberativer Verfahren

Per Definition ist Deliberation als ein Prozess zu verstehen, bei dem eine Legitimation durch Diskurs gesucht wird. Im Kern geht es darum, unterschiedliche Betroffene (Stakeholder) öffentlich und unter fairen Bedingungen diskutieren zu lassen. Hierzu braucht es idealerweise einen gleichen Zugang zu Informationen, gleiche Möglichkeiten der Meinungsäußerung und klare Regeln über das Verfahren⁸. Am Ende eines solchen Prozesses steht eine Lösung, welches das Gemeinwohl am weitestgehendsten abbildet. Es geht also nicht um eine „Kommunikation“ über bereits gefällte Entscheidungen, sondern um eine Lösung von Fragen, die von den Akteuren als ein gemeinsames Problem verstanden werden. Im Ideal sollten „Deliberation“ und „öffentliche Meinung“ miteinander fusionieren. Das bedeutet nicht die Abschaffung der repräsentativen Demokratie, sondern eine Veränderung des Fokus: Im Zentrum steht ein öffentlicher Diskussionsprozess, an dessen Ergebnissen die gewählten Repräsentanten sich bei ihrer Abstimmung orientieren. Aus der Sicht des Bürgers wird demnach Demokratie nicht auf den Akt des Wählens reduziert, sondern weitet sich auf eine aktive

6 *Geissel*, Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21; in: *Local Government Studies*, vol. 35, no. 4, 2008, S. 401–414.

7 *Dienel*, Die Planungszelle, 1997.

8 *Habermas*, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1992; *Elster*, Deliberative Democracy, 1998; *Bohman*, Public deliberation, 1996; *Fishkin*, Democracy and Deliberation, 1991.

gesellschaftliche Teilhabe aus, wie sie von einer Bürgergesellschaft angestrebt wird⁹. Um dies zu ermöglichen, ist die Einführung *deliberativer Arenen* notwendig, in denen diskutiert werden kann und sich die besten Argumente herauskristallisieren können. Als solche deliberative Arenen sind dialogorientierten Verfahren der Bürgerbeteiligung zu verstehen, von denen im Folgenden die Rede ist.

Aber warum sollte eine Gebietsreform überhaupt mit einem bürgerschaftlichen Dialogprozess verbunden werden? Nach Sintomer/Blondiaux¹⁰ können mindestens drei Argumente angeführt werden, welche die verschiedenen Wirkungsfelder deliberativer Verfahren aufzeigen: Sintomer/Blondiaux betonen erstens die *Gewinnung neuer Informationen*, was u. a. durch das Zusammenführen und den Dialog unterschiedlicher Akteure gefördert wird. Im Hinblick auf Territorialreformen könnten diese in neuen Informationen aus Wissen über lokale Identifikationen bestehen, welche von den Planungstischen aus der Ferne wenig zu erkennen sind. Weiterhin gehören hierzu auch Informationen über die real genutzten sozialen Lebensräume der Einwohner, die jenseits formaler Grenzziehungen verlaufen können. Dies kann zum Beispiel ein von Bewohnern unterschiedlicher Gemeinden genutzter Badensee, ein Naherholungsgebiet oder ein Bahnhof sein. Diese Orte können im alltäglichen Leben der Bewohner eine zentrale Rolle spielen. Um diese Informationen zu gewinnen, ist ein aktives Gespräch mit der Bürgerschaft notwendig. Ein weiterer Vorteil deliberativer Verfahren ist ihr möglicher Beitrag zur *Allgemeinwohlkonstruktion*. Wie bereits oben angedeutet, könnten im gemeinsamen Dialog die Lösungen gefunden werden, die den Bedürfnissen und Interessen möglichst vieler Bewohner entgegenkommen. Im Kontext von Territorialreformen könnte dies eine Auseinandersetzung über den territorialen Zuschnitt der neuen Gemeinden sein. Es geht hier also nicht mehr nur um die Einholung von Informationen, sondern um eine Beteiligung an der politischen Entscheidung. Schließlich ist als Vorteil deliberativer Verfahren die *Herstellung von Legitimation* zu nennen: Durch die öffentliche Erörterung haben viele Menschen die Möglichkeit sich einzubringen und gehört zu werden. In Bezug auf Territorialreformen besteht für Verwaltungen hier die Möglichkeit, ihr Vorhaben und vor allem die dahinterstehenden Beweggründe zu erläutern und jeder und jede hat zumindest theoretisch die Möglichkeit, einen Kommentar abzugeben, Bedenken anzumelden und Einspruch zu erheben.

9 Kleger, Bürgergesellschaft und Demokratie in Europa; in: Kleger/Kleinwächter/Krämer (Hrsg.), Nachdenken über Europa, 2005, S. 5–22.

10 Sintomer/Blondiaux, 2003 (ausführliche Quellenangabe fehlt in Literaturverzeichnis).

Eine Legitimation wird dabei nicht nur durch das Ergebnis hergestellt, sondern durch den Prozess selbst, sofern er von den Beteiligten als fair und glaubwürdig bewertet wird¹¹.

Bei der zurückliegenden Gebietsreform in Berlin-Brandenburg waren diese drei Argumentationsmuster des deliberativen Imperativs (Gewinnung neuer Informationen, Konstruktion des Allgemeinwohls und Herstellung von Legitimation) nicht abwesend jedoch noch nicht ausgereift. Die Frage ist nun, wie sie zu organisieren sind, damit sie Wirkungen auf den oben beschriebenen Feldern entfalten können.

II. Thesen zu Deliberation und Gebietsreform

Zunächst ist vor allzu großen Erwartungen an Partizipation zu warnen. Denn die von Franzke¹² angeführten empirischen Daten zeigen, dass bei der letzten Territorialreform in Brandenburg nur in wenigen Fällen dem von Bürgern geäußerten Wunsch entsprochen wurde, auf die anvisierte Zusammenlegung von Gemeinden zu verzichten. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob es im Hinblick auf Gebietsreformen überhaupt eine umfassende Deliberation geben kann. Man könnte zum Beispiel argumentieren, dass es sich um planerische Prozeduren handelt, die nicht ergebnisoffen geführt werden können, weil die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden sich bei freier Entscheidung wohl in den meisten Fällen gegen eine Zusammenlegung entscheiden würde. Dies beruht auf Befürchtungen, die u. a. auf den politischen Bedeutungsverlust, den Identitätsverlust als Gemeinde und den Verlust von lokalen Mandatsträgern als bürgernahe Ansprechpartner zurückgeführt werden können. Derartige Einwände sind ernst zu nehmen. Die nachfolgenden Thesen konkretisieren deshalb die im ersten Teil dieses Beitrags idealtypisch aufgezeigten Potenziale dialogorientierter Bürgerbeteiligung, indem sie zwischen zwei verschiedenen Momenten der Bürgerbeteiligung unterscheiden:

11 *Habermas*, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1992.

12 Vgl. Fn. 12

1. *Während des Reformprozesses kann Deliberation vor allem dort eine Bedeutung bekommen, wo die betroffenen Gemeinden an einer kooperativen Lösung interessiert sind.* Das bedeutet nicht, dass Zweifel, Änderungsvorschläge oder Kritik abwesend sind, jedoch gibt es eine gemeinsame Basis, auf der verhandelt werden kann. Den sich beteiligenden Gruppen geht es nicht um eine reine Erhöhung der Sichtbarkeit ihres Standpunktes durch Konfrontation, sondern auch um die Lösung einer als gemeinsames Problem definierten Frage. Im Gegensatz dazu sind der Deliberation enge Grenzen gesetzt in Gemeinden, die sich eindeutig gegen die Reform aussprechen und keine Bereitschaft zur Kooperation zeigen. Öffentliche Deliberation kann aber auch hier Sinn machen, indem sie zumindest einige Informationen zu verbreiten hilft, zum Beispiel auf Bürgerversammlungen (siehe Kasten).
2. *Die Schaffung deliberativer Institutionen nach dem Reformprozess, die entsprechend der Paradigmen des deliberativen Imperativs der Informationsgewinnung, der Allgemeinwohlkonstruktion und der Legitimation dienen.* Franzke führt an, dass in Gemeindevertretungen in vielen Fällen durch Ortsbeiräte abgelöst wurden und dass die Einrichtung dieser Institutionen allgemein positiv aufgenommen wurde. Folglich könnten Ortsbeiräte als Anknüpfungspunkt für eine Erweiterung des Bürgerdialogs dienen. Deliberation muss dabei nicht auf den Ortsbeirat beschränkt sein, sondern es können darüber hinausgehende Formen geschaffen werden. Dies ist eventuell gerade dann sinnvoll, wenn der Ortsbeirat sich aus Rekrutierungsproblemen aufzulösen scheint oder von vornherein eine solche Instanz nicht eingerichtet wurde.

Natürlich wären auch Referenden geeignete Mittel einer Bürgerbeteiligung. Das Beispiel Golm zeigt jedoch, dass dies vor allem dann Sinn macht, wenn die Ergebnisse von Abstimmungen bindend sind. Ansonsten können Referenden eher zu Verwirrungen führen, die für ihre Organisatoren mehr Schaden anrichten als sie an Nutzen einbringen (siehe Kasten). Die Bereitschaft verbindliche Referenden durchzuführen, ist jedoch derzeit als nicht sehr hoch einzuschätzen. Daraus folgt, dass sich dieser Beitrag nun auf die praktische Konkretisierung der beiden oben genannten Thesen dialogorientierter Beteiligungsverfahren konzentriert.

Bei der letzten Gebietsreform in Brandenburg wurde die Gemeinde Golm der Stadt Potsdam zugeteilt. Die Bürgerschaft war zwar nicht grundsätzlich gegen eine Eingliederung, doch wurde eine Angliederung an die nahegelegene Gemeinde Werder bevorzugt, zu dessen Amt die Gemeinde bisher gehörte. Diese Präferenz war zumindest das Ergebnis einer Bürgerbefragung. Die Nichtbeachtung des Ergebnisses führte zu einigen Irritationen, denn von den Einwohnern wurde die Befragung als ein Referendum angesehen, dessen Ausgang verpflichtend ist. Ob dieses Missverständnis auf einer mangelnden Kommunikation beruht, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. Fakt ist jedoch, dass einige Bewohner sich übergangen fühlten, weil die Landesregierung nicht bereit war, den Ergebnissen der Umfrage zu folgen. Auch in einer anschließenden Klage unterlag die Gemeinde. Ein öffentlicher Deliberationsprozess würde diese Präferenz vermutlich nicht verändern (80 % hatten sich für Werder ausgesprochen). Deliberation würde in diesem Zusammenhang vor allem dazu dienen, Informationen bereitzustellen und ggf. Lösungen für befürchtete Nachteile zu erarbeiten. Aus dem Ergebnis der Befragung und den Protestaktionen im Anschluss kann gefolgert werden, dass für einen umfassenden Deliberationsprozess eine gewisse Offenheit notwendig ist. Dies scheint sowohl für die lokale Bevölkerung als auch für die Landesregierung zuzutreffen.

Referendum in der Gemeinde Golm

III. Deliberation während der Eingemeindung

Gemäß der oben angeführten Thesen ist ein Ansatzpunkt für dialogorientierte Bürgerbeteiligung in Orten zu sehen, in denen hinsichtlich einer Gebietsreform eine kooperative Einstellung vorherrscht. Laut dem Evaluationsbericht des Landes Brandenburg war dies in einigen Gemeinden der Fall und es wurden bereits Gespräche mit den lokalen Vertretern geführt. Der Vorschlag besteht nun darin, diese Ansätze im Sinne von Informationsgewinnung, Allgemeinwohlkonstruktion und Legitimation durch eine breitere Beteiligung auszuweiten.

Für eine Bürgerbeteiligung mit den oben beschriebenen Wirkungen, sind nicht nur Plenumsveranstaltungen in Form von Bürgerversammlungen durchzuführen, sondern auch Workshops, die im Sinne der deliberativen Demokratie dem Ideal einer gleichberechtigten Diskussion näherkommen: Es ist eher die kleine Workshop-Runde (oder ähnliche Kleingruppentechiken), die eine gute Diskussion ermöglicht als die Plenumsdiskussion, weil hier jeder die Möglichkeit hat, zu Wort zu kommen und Aspekte durch Nachfragen und umfangreichere Erläuterungen vertieft werden können. Es geht dann auch nicht mehr um die Ausrichtung auf ein „Podium der Wissenden“, mit dem sich die „Teilnehmer“ auseinanderzusetzen haben, sondern: Alle haben vom Prinzip her das gleiche Rederecht und alle Beteiligten sind als „Experten“ anzusehen. Callon¹³ spricht hier von einer Arbeitsteilung zwischen Mitarbeitern der Verwaltung mit ihrem technischen Wissen auf der einen Seite und den Bürgern mit ihrem Wissen über die Zustände vor Ort und den Kenntnissen über ihre eigenen Präferenzen auf der anderen Seite. Beide Wissensformen können sich gegenseitig ergänzen und zu Erkenntnissen beitragen, zu denen eine der beiden beteiligten Gruppen allein nicht gelangen kann. Kurzum, es geht um eine sich gegenseitig stärkende Zusammenarbeit von Verwaltung und Bürgerschaft.

Unter solchen idealen Bedingungen könnte eine kleinteilig organisierte Deliberation während einer Gebietsreform verschiedene Gegenstände zum Thema haben:

13 Callon, *Des différentes formes de démocratie technique*; in: *Cahiers de la sécurité intérieure*, Nr. 38, 1999, S. 37–54.

- *Evaluation von Vor- und Nachteilen:* Welche positiven Effekte werden allgemein erwartet? Werden sie von allen geteilt? Welche Bedenken gibt es? Im letzteren Fall wäre dann auch nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen – gerade darin besteht die Stärke deliberativer Arenen.
- *Institutionelle Anbindungen:* Hiermit ist die konkrete Zuteilung des Gebietes gemeint. Geht es um die Eingemeindung in eine größere Gemeinde? Oder soll eine ehemals selbstständige Gemeinde über ein Amt verwaltet werden und somit Eigenständigkeit behalten?
- *Diskussion der politischen Strukturen in der aufzulösenden Gemeinde:* In vielen Fällen kommt es zur Einrichtung eines Ortsbeirates. Auch hier gibt es verschiedene Formen der Ausgestaltung, die abzustimmen wären, wie zum Beispiel die Anbindung an die Gemeindevertretung. Sind Ortsbeiratsmitglieder auch dort vertreten? Gibt es ein eigenes Budget für den Ortsbeirat? Welche Rechte hat er konkret?
- *Infrastrukturmaßnahmen und Leistungsanpassungen:* Nicht selten werden kooperationsbereiten Kommunen Infrastrukturmaßnahmen als Anreiz zur Eingemeindung in Aussicht gestellt. Dies macht auch Sinn, denn die ursprüngliche Idee einer solchen Reform ist es, die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu stärken. Aus diesem Grunde könnten Infrastrukturprojekte sowie Anpassungen im Leistungsangebot mit Bürgern der betroffenen Kommunen diskutiert werden.

Selbstverständlich handelt es sich auch bei der oben angeführten Liste nicht um eine endgültige Aufzählung, sondern um eine erste Ideensammlung, die durch weitere Themen ergänzt werden kann, z. B. von den betroffenen Kommunen selbst. An dieser Stelle scheint aber noch ein anderer Punkt wichtig zu sein: Ein grundsätzliches Problem von Runden, in denen unterschiedliche Akteure zusammentreffen, ist die unterschiedlich verteilte Macht. Wie bereits in Arbeiten zur repräsentativen Demokratie thematisiert, besitzt die Verwaltung einen Informationsvorsprung und sie ist es letztlich, die mit Zustimmung des Parlamentes über die endgültige Zuteilung der Gemeinden entscheidet. Die Frage ist, was können Bürgerinnen und Bürger dem entgegensetzen, damit wirklich von einem gleichberechtigten Beteiligungsprozess gesprochen werden kann? Im Prinzip gibt es hier nur zwei Möglichkeiten. Die eine besteht darin, dass die Organisatoren des Prozesses von vornherein die Grenzen der Beteiligung aufzeigen und deutlich sagen, welche Fragen zur Disposition stehen und welche nicht. Auf diese Weise werden keine Hoffnungen geweckt, die später enttäuscht werden können. Die andere Möglichkeit nimmt die Sicht der Bürger-

schaft ein: Nach Fung/Wright¹⁴ haben bürgerschaftliche Gruppen in dialogorientierten Beteiligungsformen nur dann eine Chance, wenn sie nicht nur kooperieren, sondern auch die mobilisierende Kraft von Teilen der Zivilgesellschaft hinter sich wissen. Es ist dann der Protest und die Mobilisierung, die den Forderungen der Bürgerschaft in den Kooperationsgremien Nachdruck verleihen können.

Die oben präsentierte These geht jedoch nicht von einer Konfrontation aus, sondern bezog sich explizit auf Gemeinden mit einer kooperativen Grundeinstellung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es keine Konflikte oder abweichende Meinungen gibt. Sie sind vielmehr als Bestandteil einer öffentlichen Erörterung zu verstehen. Sie zeigen an, dass Präferenzen zu klären sind. Hierfür sind Abstimmungen durchaus hilfreich. Denn wenn es nach den *Prinzipien des „selektiven Zuhörens“*¹⁵ nur der Verwaltung vorbehalten ist, die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zusammenzufassen, dann gerät Partizipation leicht in den Verdacht, dass sie lediglich dazu herangezogen wird, bereits gefällte Entscheidungen zu legitimieren. Ein solcher Ansatz würde freilich den Erwartungen der Bürgerschaft entgegenstehen und es besteht die Gefahr, dass der gesamte Beteiligungsprozess in den Misskredit kommt, indem der Vorwurf der Instrumentalisierung erhoben wird.

14 Fung/Wright, Die Gegenmacht in der partizipatorischen und deliberativen Demokratie; in: Herzberg/Sintomer/Kleger (Hrsg.), Hoffnung auf eine neue Demokratie, 2012, S. 107–144.

15 Sintomer/Herzberg/Röcke, Der Bürgerhaushalt in Europa, 2009.

IV. Deliberation nach der Eingemeindung

Die zweite These setzt sich mit den Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung nach der Eingemeindung auseinander. An welche Formen ist hier zu denken? In der Literatur über die Gebietsreform in Brandenburg wird immer wieder hervorgehoben, dass Ortsbeiräte an die Stelle von Gemeinderäten getreten sind¹⁶. Sie sind somit erster Ansatzpunkt für eine Deliberation und sollen deshalb im Folgenden auch Ausgangspunkt für weitere Überlegungen sein. Im Anschluss daran werden über den Ortsbeirat hinausgehende Formen der Deliberation diskutiert und mit einem Beispiel illustriert.

1. Öffnung des Ortsbeirates

Bei der Öffnung des Ortsbeirates kann wieder auf Verfahren zurückgegriffen werden, die in manchen Teilen Brandenburgs bereits praktiziert werden. Im Prinzip würde sich zu gegebener Zeit eine Konferenz anbieten, bei der Ortsvorsteher und lokale Akteure sich über ihre Erfahrungen austauschen. Bis dahin kann evtl. die nachfolgende Liste eine erste Orientierung bieten, wie Ortsbeiräte für eine Ausweitung des Bürgerdialogs genutzt werden könnten.

- *Ankündigung der Sitzungen und Tagesordnung*: Die Ankündigung von Ortsratssitzungen erfolgt in einigen Gemeinden bereits im Internet. Hilfreich ist hier, dass die Tagesordnung in einer Weise dargestellt wird, die für Außenstehende verständlich ist. Hierzu ist es ggf. notwendig, Stichpunkte durch weitere Ausführungen zu erläutern. Auch wäre auf die Allgemeinverständlichkeit der Sprache zu achten, damit sie nicht nur von Insidern verstanden werden kann.
- *Einladung für Vorträge*: Oft berichten auf diesen Sitzungen Mitarbeiter der Verwaltung über Planvorhaben und andere den Ort betreffende Projekte. Auf diese Fachvorträge könnte besonders hingewiesen werden. Sie beinhalten für die Bürgerschaft die Möglichkeit, über wichtige Vorhaben informiert zu werden bzw. Einblicke in die Arbeit der örtlichen Verwaltung und ihres Funktionierens zu bekommen.

16 *Land Brandenburg. Ministerium des Innern* (Hrsg.), Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, Potsdam 2011; *Franzke*, Representation and Participation in New Unitary Municipalities. Cases from the German Federal State Brandenburg; in: *Franzke* (Hrsg.), Making Civil Societies Work, 2006, S. 154–169.

- *Ortsbeiratssitzung in Kombination mit einer Bürgerversammlung:* Eine Ergänzung zu den Vorträgen könnte eine Aussprache mit den Bürgern sein. Hierzu würde sich eine Bürgerversammlung anbieten, die es den Zuhörern erlaubt, Rückfragen zu stellen, ohne sich an die formalistischen Regeln von Gremiensitzungen halten zu müssen. Auch hiermit gibt es bereits verschiedene Erfahrungen in Brandenburg.
- *Allgemein klare Regeln zur Einbringung von Anträgen in den Ortsbeirat:* Auf der Homepage, auf der die Tagesordnung verkündet wird, könnten auch Informationen bereitgestellt werden, wie Bürger selbst die Themen beeinflussen können. Oder anders gesagt, wie müssen Bürger und Bürgerinnen vorgehen, wenn sie selbst ein Anliegen zur Sprache bringen wollen.

Diese Maßnahmen haben gemeinsam, die Arbeit bestehender Ortsbeiräte attraktiver zu machen. Dies gilt nicht nur für die Bürgerschaft, auch für die gewählten Vertreter mögen Sitzungen interessanter sein, wenn es vermehrt Möglichkeiten zum Austausch mit den Betroffenen gibt. Die Attraktivität von Ortsbeiratssitzungen scheint auch deshalb wichtig zu sein, da es in manchen Fällen an Kandidaten mangelt, die für ein solches Amt zur Verfügung stehen. Als Folge müssen die Beiräte dann aufgelöst werden. In solchen Fällen bietet es sich an, Ortsbeiräte durch freiwillige Formen der Bürgerbeteiligung zu ersetzen, die dann zu zentralen Terminen im Jahr stattfinden.

2. Offene Deliberationsverfahren

Nicht immer müssen offene Beteiligungsverfahren den Ortsbeiräten nachfolgen, sie können auch parallel organisiert werden. In diesem Fall sollte jedoch der Ortsbeirat hierfür seine Zustimmung geben bzw. im Idealfall könnte er auch selbst solche Prozesse initiieren. Die Dialogverfahren werden hier also offen bezeichnet, weil es keine Pflicht zur Teilnahme gibt, sondern jeder interessierte Bürger bzw. Bürgerin daran teilnehmen kann. Im Kontext von ehemaligen selbstständigen Gemeinden bieten sich vor allem Beteiligungsverfahren der Planung an. Diese können sich entweder auf eine langfristige oder kurzfristige Perspektive beziehen. Für ersteres haben sich *Zukunftskonferenzen* oder *Planungswerkstätten* als hilfreich erwiesen. Bei beiden Verfahren geht es darum, dass sich Bürgerinnen und Bürger in Workshops über ihre Interessen hinsichtlich einer konkreten Frage austauschen. Beispiele hier-

für sind: Wie soll sich unser Ort entwickeln? Welche Projekte werden als vordringlich angegeben und warum? Diese Fragen tauchen in ähnlicher Form auch bei Planungswerkstätten auf. Während jedoch Zukunftswerkstätten in vielen Fällen thematisch offen sind und die Teilnehmer ihre eigenen Themen mitbringen und entwickeln können, sind Planungswerkstätten bereits auf ein konkretes Projekt festgelegt, das sich sowohl auf generelle Fragen der Ortsentwicklung als auch auf einzelne Maßnahmen (Neubausiedlung, Umgehungsstraße, Schulwegsicherung etc.) beziehen kann. Natürlich sind auch Mischformen zwischen beiden Ansätzen möglich, was zeigt, dass Partizipationsprozesse nach den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung zu gestalten sind. So hat in der brandenburgischen Gemeinde Rathenow im Jahr 2007 ein Stadtforum stattgefunden. Aufgeteilt in verschiedene thematische Arbeitsgruppen haben Bürgerinnen und Bürger sich Gedanken über die zukünftige Gestaltung ihrer Stadt gemacht. Begleitet wurde dies durch Umfragen, so dass am Ende des Prozesses ein Leitbild erstellt wurde, das konkrete umzusetzende Projekte enthält, wie die Neugestaltung des nördlichen Stadtkanalufers¹⁷.

Ein Beispiel für eine Bürgerbeteiligung mit einer kurzfristigen Umsetzungsperspektive sind *Bürgerhaushalte*. Die brandenburgische Landeshauptstadt Potsdam hat seit dem Jahr 2005 ein solches Verfahren eingeführt. Die Idee eines Bürgerhaushaltes ist es, Bürgerinnen und Bürger bei der Diskussion über die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Haushaltes mit einzubeziehen¹⁸. Dies kann auf verschiedene Weise erfolgen. In Potsdam sind dies thematische Bürgerversammlungen, das Einreichen und die Diskussion von Vorschlägen im Internet sowie eine Beteiligung per Fragebogen für Bürger, die per Zufallsstichprobe aus dem Einwohnermelderegister ausgewählt werden. Der Potsdamer Bürgerhaushalt beinhaltet zudem einen Abstimmungsprozess, bei dem Bürgerinnen und Bürger die für sie wichtigsten Vorschläge auswählen können. Daraus entsteht dann eine Top20-Liste der Bürgervorschläge, über welche die Gemeindevertretung eine letzte Entscheidung fällt¹⁹. Die Idee eines Bürgerhaushalts ist folglich, dass die Kommune einen Teil der Projekte aufnimmt und sie in ihre Finanzplanung einbezieht. Insbesondere ehemalige eigenständige Orte könnten von einem solchen Prozess profitieren. So hat in Groß Glienicke der Ortsbeirat einen eigenständigen Bürgerhaushaltsprozess organisiert,

17 *Stadt Rathenow* (Hrsg.), Innenstadt Forum Rathenow 2020, 2009.

18 *Franzke/Kleger*, Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen, 2010; Herzberg, Von der Bürger zur Solidarkommune, 2009.

19 *Stadtverwaltung Potsdam* (Hrsg.), Bürgerhaushalt in Potsdam 2013/14, 2012.

in dem Prioritäten für diesen Potsdamer Stadtteil entwickelt wurden. Es handelte sich dabei vor allem um kleinteilige Maßnahmen. In einer ersten Phase konnte der Ortsbeirat die Finanzierung selbst übernehmen, da ihm als Folge der Eingemeindung für eine Übergangszeit noch ein eigenes Budget zugesagt wurde. Im weiteren Verlauf fiel diese Förderung jedoch weg und der Bürgerhaushalt des Ortes hatte Schwierigkeiten, eine Finanzierung für die Bürgervorschläge zu finden²⁰.

3. Zu erwartende Effekte

Nachdem die verschiedenen Wege der Bürgerbeteiligung vor und nach Gebietsreformen aufgezeigt wurden, sind noch einmal die zu erwartenden bzw. möglichen Effekte herauszustellen. Es geht also um die Diskussion der Frage, warum sich eine Landesregierung auf eine Bürgerbeteiligung einlassen sollte.

Von Maßnahmen zur Öffnung von Ortsbeiräten sind vor allem Effekte der Informationsgewinnung zu erwarten. Im Sinne der von Callon²¹ formulierten technischen Demokratie wird zwar zunächst die Bürgerschaft informiert, indem sie als Zuhörer eingeladen wird, an den Sitzung des Ortsbeirates teilzunehmen. Doch sobald eine Öffnung durch eine Verbindung der Ortsbeiratssitzung mit einer Bürgerversammlung erfolgt, können auch die gewählten Repräsentanten sich Rückmeldungen aus der Bürgerschaft einholen. Auf diese Weise können Pro- und Gegenargumente über bestimmte Vorhaben gesammelt werden und es zeichnet sich ein Stimmungsbild über zu planende Maßnahmen ab. Dies mag auch zur Allgemeinwohlkonstruktion und zur Legitimationsbildung beitragen. Stärkere Ausprägungen dieser beiden letzteren Effekte sind zu erwarten, wenn die Bürgerschaft durch einen eigenen Beteiligungsprozess einbezogen wird. Als Beispiele wurden hier die Leitbilddiskussion genannt und der Bürgerhaushalt. Durch die Leitbilddiskussion wird ein Gespräch und ein Austausch über die Zukunft des Ortes angeregt und verschiedene Vorstellungen haben die Chance, zum Vorschein zu treten. Ein gut moderierter Prozess sorgt dabei für die Klärung der Interessen und führt zu einem Entwicklungskonzept, das von weiten Teilen der Bevölkerung getragen wird. Würde

20 Kleger/Kühn/Stab, Bürgerschaft – Bürgerkommune – Bürgerhaushalt; in: Herzberg/Sintomer/Kleger (Hrsg.), Hoffnung auf eine neue Demokratie, 2012, S. 281–312.

21 Callon, Des différentes formes de démocratie technique; in: Cahiers de la sécurité intérieure, Nr. 38, 1999, S. 37–54.

der Gemeinderat ohne Bürgerbeteiligung ein Entwicklungskonzept beschließen, läuft er nicht nur Gefahr, wesentliche Punkte zu vergessen bzw. zu übersehen, sondern die Wahrscheinlichkeit, dass Unzufriedenheit in Protest umschlägt, ist relativ groß, so dass es bei der Umsetzung zu erheblichen Verzögerungen kommen kann.

Der Bürgerhaushalt mit einem eigenen Budget wiederum übergibt der Bürgerschaft konkrete Verantwortung. Dies kann die Identifikation mit dem Ort stärken, aber auch der Verwaltung erhebliche Arbeit ersparen. Denn es sind die Bürger des Ortsteils selbst und die zentrale Verwaltungsstelle, welche die Gegebenheiten vor Ort am besten kennen. Folglich könnte der Verwaltung eine Bestandsaufnahme und Problemanalyse abgenommen werden. Im Rahmen gewisser Budgets können die Bürger dann selbst die Projekte bestimmen, die zur Lösung der identifizierten Probleme notwendig sind.

V. Fazit

In diesem Beitrag wurde argumentiert, dass eine Bürgerbeteiligung während und nach einer Gebietsreform sich positiv auswirken kann, indem neue Informationen gewonnen, die Legitimation von geplanten Maßnahmen gesteigert und Entscheidungen getroffen wurden, die im Sinne des Gemeinwohls sind. Für den Zeitpunkt während des Reformprozesses wird vor allem für eine Ausweitung von Deliberation durch Workshops und andere Kleingruppentechiniken plädiert. Dies gilt vor allem für Gemeinden, die der Territorialreform generell positiv gegenüber stehen. Die größten Potenziale werden jedoch für den Zeitraum nach der Reform gesehen. Hier können freiwillige Formen der Bürgerbeteiligung die Arbeit von Ortsbeiräten ergänzen und stärken. Partizipationsverfahren wie Leitbilddiskussionen zur Entwicklungsplanung und Bürgerhaushalte für kurzfristig zu lösende Probleme können vor allem dann von wichtiger Bedeutung sein, wenn Ortsbeiräte aufgelöst oder nicht mehr eingerichtet werden, weil sich keine Kandidaten mehr finden, die den Aufwand für ein solches Amt aufbringen möchten. Hier kann Bürgerbeteiligung zu einer Klärung von Interessen und Perspektiven beitragen, ohne dass aufwendig über das Jahr hindurch ein Ortsbeirat zu verwalten wäre. Es ist dann die Partizipation, welche die Demokratie stärkt, weil sie dafür sorgt, dass die Interessen der Bürgerinnen und Bürger in den Kreisverwaltungen gehört wird. Bürgerkonferenzen und Bürgerhaushaltsversammlungen könnten in den ehemals selbstständigen Orten zu einem jährlichen Event avancieren, das

allgemein bekannt ist und auf das sich die Bewohner zur Einbringung ihrer Interessen vorbereiten. Auf diese Weise gewinnt lokale Demokratie an Leben und die durch die Gebietsreform geschaffenen neuen Strukturen an Legitimation.

Dr. Carsten Herzberg ist seit dem Sommer 2011 Projektleiter am Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa der Universität Potsdam und forscht derzeit international vergleichend zum Thema „Demokratische Kontrolle von öffentlichen Unternehmen“.

Literatur

- Blondiaux, Loïc/Sintomer, Yves*; in: *Herzberg/Sintomer/Kleger*, (Hrsg.), *Hoffnung auf eine neue Demokratie*, Frankfurt am Main 2012
- Bohman, James*, *Public deliberation*, Cambridge 1996
- Callon, Michel*, *Des différentes formes de démocratie technique*; in: *Cahiers de la sécurité intérieure*, Nr. 38, 1999
- Dienel, Peter C.*, *Die Planungszelle*, Opladen 1997
- Elster, Jon*, *Deliberative Democracy*, Cambridge 1998
- Fishkin, James*, *Democracy and Deliberation*, New Heaven 1991
- Franzke, Jochen*, *Representation and Participation in New Unitary Municipalities. Cases from the German Federal State Brandenburg*; in: *Franzke, Jochen* (Hrsg.), *Making Civil Societies Work*, Potsdam 2006
- Franzke, Jochen/Kleger, Heinz*, *Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen*, Berlin 2010
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin*, *Die Gegenmacht in der partizipatorischen und deliberativen Demokratie*; in: *Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Kleger, Heinz* (Hrsg.), *Hoffnung auf eine neue Demokratie*, Frankfurt am Main 2012
- Geissel, Brigitte*, *Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21*; in: *Local Government Studies*, vol. 35, no. 4., 2008
- Habermas, Jürgen*, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main 1992
- Herzberg, Carsten*, *Von der Bürger- zur Solidarkommune*, Hamburg 2009
- Kleger, Heinz*, *Bürgergesellschaft und Demokratie in Europa*; in: *Kleger, Heinz/Kleinwächter, Lutz/Krämer, Raimund* (Hrsg.), *Nachdenken über Europa*, Potsdam 2005
- Kleger, Heinz* (Hrsg.), *Rathenow 2020. Stadt der Bürgerschaft*, Potsdam 2007
- Kleger, Heinz/Kühn, Martin/Stab, Uwe*, *Bürgerschaft – Bürgerkommune – Bürgerhaushalt*; in: *Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Kleger, Heinz* (Hrsg.), *Hoffnung auf eine neue Demokratie*, Frankfurt am Main 2012
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja*, *Der Bürgerhaushalt in Europa*, Wiesbaden 2010
- Smith, Graham*, *Democratic Innovations Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge 2009

Quellen

- Die Linke. Fraktion im Sächsischen Landtag* (Hrsg.), Keine Gemeindezusammenschlüsse ohne Bürgerbeteiligung. Handlungsempfehlungen beim Prozess eines freiwilligen Gemeindezusammenschlusses, Dresden 2011
- Land Brandenburg. Ministerium des Innern* (Hrsg.), Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, Potsdam 2011
- Stadtverwaltung Potsdam* (Hrsg.), Bürgerhaushalt in Potsdam 2013/14, Potsdam, 2012
- Stadt Rathenow* (Hrsg.), Innenstadt Forum Rathenow 2020, Rathenow. 14476 Golm, Die Ortszeitschrift der Gemeinde Golm, Nr. 1/2004, 2009